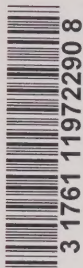


CA1
XC11
-2006
C13



HOUSE OF COMMONS
CANADA

CANADA'S INTERNATIONAL POLICY PUT TO THE TEST IN HAITI

Report of the Standing Committee on Foreign Affairs And International Development

**Kevin Sorenson, M.P.
Chair**

DECEMBER 2006



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND
INTERNATIONAL DEVELOPMENT

CANADA'S INTERNATIONAL POLICY PUT TO THE TEST IN HAITI

Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development

**Kevin Sorenson, M.P.
Chair**



DECEMBER 2006

CANADA'S INTERNATIONAL POLICY PUT TO THE TEST IN HAITI

Report of the Standing Committee on
Foreign Affairs and International Development



Library of Parliament
Ottawa

05-03-2007

STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT

CHAIR

Kevin Sorenson

VICE-CHAIRS

Bernard Patry

Francine Lalonde

MEMBERS

Diane Bourgeois

Peter Goldring

Hon. Keith Martin

Deepak Obhrai

Hon. Bryon Wilfert

Bill Casey

Hon. Albina Guarnieri

Alexa McDonough

Peter Van Loan

OTHER MEMBERS WHO PARTICIPATED

Vivian Barbot

CLERK OF THE COMMITTEE

Angela Crandall

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE

Library of Parliament

Gerald Schmitz, Principal Analyst

James Lee, Analyst

THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT

has the honour to present its


FOURTH REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2) and the motion adopted by the Committee on May 10, 2006, your Committee has undertaken a study of Canada's role in complex international interventions that involve multiple foreign policy instruments focussing on Canada's efforts in Haiti and has agreed to report the following:

Introduction	1
Technical Study	14
Building the Capacity for Disaster Response and Recovery	21
Technical Study on Disaster Response and Recovery	24
LIST OF RECOMMENDATIONS	27
APPENDIX A: DISCUSSION OF THE TECHNICAL STUDY	31
APPENDIX B: LIST OF WITNESSES	38
APPENDIX C: LIST OF EVENTS	41
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	42

TABLE OF CONTENTS

CANADA'S INTERNATIONAL POLICY PUT TO THE TEST IN HAITI	1
I. Introduction: Learning from Haiti's Challenge	1
II. Haiti in the Context of Strategies to Assist Fragile States.....	4
III. Haiti at a Crossroads for Donor Intervention: Learning From the Past	7
IV. Renewing Hope for Haiti: Key Elements of What Needs to Be Done	11
Acting on a Post-Election Window of Opportunity	11
Achieving Security and Justice for Haitians	13
Tackling Poverty in Haiti	18
Building the Conditions for Democracy and an Effective State.....	21
V. Towards a Long-term Sustainable Strategy for Canadian Involvement.....	24
LIST OF RECOMMENDATIONS.....	27
APPENDIX A: DISBURSEMENTS OF AID TO DECEMBER 2005 BY LEADING DONORS TO HAITI UNDER THE INTERIM COOPERATION FRAMEWORK (ICF) 2004-2006.....	31
APPENDIX B: LIST OF WITNESSES	33
APPENDIX C: LIST OF BRIEFS	37
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	39



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119722908>

CANADA'S INTERNATIONAL POLICY PUT TO THE TEST IN HAITI

I. Introduction: Learning from Haiti's Challenge

At present, Haiti is a divided country in the midst of a political, economic, ecological, and social crisis. HIV/AIDS rates are among the highest in the Western hemisphere. Violence, bolstered by the prevalence of thousands of small arms in the hands of both state and non-state actors, has sabotaged attempts to establish the rule of law, leading to an overall climate of insecurity. The transitional government lacked popular legitimacy, and state infrastructure is notably absent in much of the country, particularly in the rural areas. In sum, Haiti is — by most measures — a fragile state.

Yasmine Shamsie and Andrew Thompson¹

"we must not lose sight of the fact that there may be no aspect of Haitian society that is not in crisis. Haiti may be the quintessential example of what we call the 'fragile state.'"

RCMP Chief Superintendent David Beer²

Perhaps the most important lesson drawn from past efforts [by donors] is the need for Haitians themselves to assume the leadership and responsibility for the implementation of their development agenda. The involvement of all sectors of Haitian society is key to putting all Haitians in charge of their future.

Minister of Foreign Affairs Peter MacKay³

We cannot afford not to change. It's a matter of urgency.

Haitian finance minister Daniel Dorsainvil⁴

There is no greater test of international intervention in this hemisphere than that of Haiti. As the above citations attest, Haiti is a state in crisis, a prime example of

¹ "Introduction" in Yasmine Shamsie and Andrew Thompson, eds., *Haiti: Hope for a Fragile State*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo, 2006, p. 1.

² FAAE, *Evidence*, Meeting No. 6, 31 May 2006, p. 13. Chief Superintendent Beer served in Haiti as the UN Police Commissioner with the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH).

³ House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Development (FAAE), *Evidence*, 39th Parliament, 1st Session, Meeting No. 5, 30 May 2006, p. 2.

⁴ Cited in "Haiti: An Uphill Struggle," *The Economist*, 24 June 2006, p. 46.

what international policymakers refer to as a “fragile” or “failing” state.⁵ Haiti is a country that celebrated the bicentennial of its independence in 2004, yet which has been subject to multiple foreign intrusions as well as suffering from the legacy of decades of brutal dictatorships, misrule and political violence. National elections in 2006 offered renewed hope for positive change. Yet the challenges are enormous in constructing a functioning democratic state capable of meeting the needs of Haiti’s impoverished majority. And these challenges cut across all sectors. There is no single or simple quick fix. Moreover, as the opening citations also underline, it is Haitians themselves that must lead the process of necessary change, accompanied by the support of international partners. While the Committee acknowledges past mistakes of international intervention in recent years, including controversy over Canada’s own role, it looks forward to a future of solidarity with the Haitian people and their newly-elected government in meeting the challenges of security, development and democracy.

Haiti engages important Canadian interests, which include the fact that there is a large Haitian diaspora of about 100,000 families living in Canada, notably in Quebec. Canada also has a long history of involvement in Haiti, which predates the start of Canadian official development assistance (ODA) to the country in the 1960s. Canada has contributed a total of over \$700 million to Haiti in recent decades, nearly \$200 million of that committed in just the past two years. Haiti has become the largest recipient of Canadian assistance in the Americas and second-largest overall (after Afghanistan). Canada is also the third largest donor to Haiti (after the United States and the European Union); indeed it is the most generous of all in per capita terms. Furthermore, on 25 July 2006 during the International Donors’ Conference for the Economic and Social Development of Haiti, Canada announced that it will allocate \$520 million in assistance for Haiti over the five-year period from July 2006 to September 2011.⁶

Canada, in short, has a great deal invested in this small island nation of 8.3 million people. Canadian interests are at stake in being able to show from all of these efforts that real and lasting improvements can be achieved in the lives of Haitians. It is in this context that the Committee strongly endorses the government’s multi-year funding commitment to Haiti’s reconstruction and development, beyond the term of the donors’ Interim Cooperation Framework (ICF) with Haiti that has been

⁵ Haiti is identified as the world’s eighth most vulnerable state according to the second annual “Failed States” index published by the magazine *Foreign Policy*. The others in the top ten are Sudan, Democratic Republic of Congo, Ivory Coast, Iraq, Zimbabwe, Chad, Somalia, Pakistan and Afghanistan (May/June issue, p. 53).

⁶ Canadian International Development Agency (CIDA), “Government of Canada shows support for rebuilding Haiti,” News Release, 25 July 2006 (available on-line at: <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/acdi-cida.nsf/En/MIC-72594751-J7H>). According to the government, the aid is intended to support the priorities of Haiti’s newly elected government over its five-year term. The total will consist of \$485 million to be disbursed by CIDA, \$15 million from the Department of Foreign Affairs Global Peace and Security Fund, and \$20 million through the Canadian Policing Arrangement (RCMP) as part of MINUSTAH.

extended through September 2007,⁷ and in line with the priorities outlined by Haiti's new, democratically elected government. Infrastructure aid projects, particularly, should also emphasize Haiti's ability to sustain them. Another factor that must be tackled is that of rampant corruption, as underlined by Mr. Jacques Bernard, Director General of the Interim Electoral Council of Haiti, who told the Committee:

If the country cannot impose the discipline on itself, I really think one of the conditions to providing foreign aid is that there needs to be a systematic program of anti-corruption. Frankly, I think one of the reasons Haiti has never developed and basically stayed behind most other countries in Central America and the Caribbean is precisely corruption. If you go back to the 1950s, Haiti was at the same level of economic development as, and perhaps more advanced than, a lot of these countries. Today they might be 100 years ahead of us. The whole thing can be traced to corruption.⁸

At the same time, we are mindful that the objectives set by major past donor interventions and funding initiatives have not been met. This time the results must be a lot better. The case of Haiti is also one that spans the diplomacy, development, and security dimensions of international policy, demanding more integrated, coherent and coordinated responses from donor governments, Canada's included. When the Committee decided to explore the questions of how Canada can be most effective in the circumstances of complex interventions that require multiple instruments of international engagement — sometimes referred to as a “whole of government” approach — Haiti presented itself as an obvious key test of Canadian policy to date. The Committee recalls what Robert Greenhill told us in 2005 just before becoming president of the Canadian International Development Agency (CIDA):

In terms of where one would focus our efforts, on the development side there are security interventions, there is pure development and poverty reduction, and then there is the nexus of the two in areas like Haiti or Afghanistan and other areas, where we actually need a combined approach, even though that is challenging.

Within that, if I were asked to choose a place where Canada is uniquely positioned to make a real difference, if we have the courage and determination to do it, it would be Haiti.

Haiti is a place where we speak the language, we have the demographic connection, we are in the same hemisphere, and we don't have the baggage the United States and France have with regard to it. And it's a place where we've failed, even though we said before we wouldn't, and it is a place where we really don't have the right to fail again.⁹

⁷ Of the \$520 million Canadian commitment to Haiti from 2006 to 2011, \$135.5 million will be allocated during the period of the ICF extension from July 2006 to September 2007.

⁸ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 5, 30 May 2006, p. 17. That corruption is a major continuing problem is indicated by the annual corruption index released by Transparency International on 6 November 2006, in which Haiti received the lowest score among the 163 countries surveyed. For details see http://www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2006/en_2006_11_06_cpi_2006.

⁹ FAAE, *Evidence*, 38th Parliament, 1st Session, Meeting No. 33, 14 April 2005, p. 10.

To review Canada's role in Haiti, the Committee held eight meetings during May and June of 2006, hearing from 27 witnesses. These included the ministers of foreign affairs and of international cooperation, the Chief Electoral Officer of Canada, and senior officials from the departments of Foreign Affairs and International Trade and National Defence, CIDA, and the RCMP. This range of governmental witnesses is itself indicative of the more comprehensive nature of the complex interventions that are being attempted in the case of Haiti as in other fragile states. It has become apparent that partial measures operating within separate uncoordinated "silos" cannot hope to find success.

The purpose of this brief report is to draw together some conclusions based on that testimony, and on the lessons of past interventions, that indicate promising directions for future Canadian policy. The Committee makes no claim to be able to present the "solution" to Haiti's woes. Moreover, this report is a prelude to a larger study the Committee will be undertaking of Canadian support for international democratic development. Clearly Haiti will also be one of the important cases of donor assistance to be examined in that regard. To this point, our initial hearings have allowed the Committee to put forward several recommendations that are aimed at strengthening Canadian policy towards Haiti as a case of complex intervention in a fragile state.

II. Haiti in the Context of Strategies to Assist Fragile States

Before examining the specific circumstances of Haiti, it is useful to clarify the concept of "fragile state" as it is being used by donor governments, and to refer to current thinking within the donor community on how best to approach interventions in fragile states. According to a recent CIDA document:

Though no universal definition of 'fragile state' exists, states are perceived as **fragile** when the government does not demonstrate the will and/or capacity to deliver on core state functions such as the enforcement of legitimate security and authority, the protection, promotion and implementation of human rights and gender equality, the rule of law, and even the most basic provision of services (e.g., in health and education, in enabling the private sector, and in environmental protection). When these core state functions are unreliable or inaccessible, the legitimacy of the state erodes and is likely to result in a breakdown in the social 'pact' of trust and cooperation within civil society and between civil society and the state. States are fragile not only when they are *moving towards* failure, but also when they are *recovering from* failure.¹⁰

It is obvious that fragile states are not the sort of "good performers" that meet the criteria to be chosen as long-term development partners, and it is for that reason that Haiti does not appear among the list of 25 such "development partners" that CIDA announced in 2005 would be countries of concentration for bilateral ODA.

¹⁰ CIDA, *On the Road to Recovery: Breaking the Cycle of Poverty and Fragility – Guidelines for Effective Development Cooperation in Fragile States*, November 2005, p. 6.

Another approach is required to what have been called “difficult partnerships” with fragile states. For several years members of the OECD’s Development Assistance Committee (DAC), including Canada, have been wrestling with developing guidelines for interventions in fragile states that would aim to maximize their positive impact and minimize any unintentional harm. In 2005 the OECD adopted a set of draft “Principles for Good International Engagement in Fragile States.” Canada has taken responsibility for “piloting” the application of these principles in the case of Haiti.¹¹

The Committee acknowledges the work that is already being done in order to improve donor behaviour. An OECD consensus has emerged that this requires more integrated, coherent and coordinated “whole of government” approaches both within and among donor nations. Donors need to come together with reform-minded partners in states like Haiti to implement a common long-term agenda for change. Canada’s 2005 *International Policy Statement* indicated that Canada would pursue such “whole of government” approaches towards fragile states. The CIDA document cited earlier also lists a number of “lessons for more effective Canadian and international responses,” including:

- *Greater capacity to maintain, engage and expand **local networks** and **agents for inclusive change** to help identify entry points for programming*
- ***Flexible approach** to development in fragile states to be able to respond to changing demands and needs*
- *Realistic, short-term, manageable expectations complemented by long-term vision*
- ***Commitment to ‘stick with it’, where feasible, through periods of instability and uncertainty***
- ***Extensive analysis** grounded in the **country and regional context**, detailing sources of instability and conflict as well as opportunities for positive change*
- *Emphasis on **prevention not reaction** to ensure that Canada maximizes poverty reduction and human security impact and minimizes harm to local citizens and their communities*
- ***Regular evaluation** and, where possible, ‘action research’ processes to gauge relevance and effectiveness of Canadian programmes and approaches*
- ***Multi-stakeholder partnerships** to help generate broad consensus for programming initiatives and to jointly build capacity and trust among state and non-state actors*
- *Commitment to promoting ongoing dialogue with key stakeholders*

¹¹ The text of the OECD/DAC Principles is available on-line at:
<http://www.oecd.org/dataoecd/59/55/34700989.pdf>.

- Greater **donor coordination and harmonization** of policies and practices particularly in fragile states where donor incoherence and aid volatility have proven to be a destabilizing force
- **Shared responsibility** for development between donor and fragile governments, regional organizations, and civil society¹²

All of these seem to be sensible directions to follow. But they leave the Committee with an overarching question: How are such lessons being applied in actual Canadian practice, and as importantly, with what results?

The CIDA document states: “In fragile states, because the stakes are so high, donors ought to be held to the highest and most stringent standards of effective practice and performance.”¹³ And as CIDA Vice-President Stephen Wallace testified, “you need a clear, transparent, sophisticated, accountable result structure. That’s the absolute core of it.”¹⁴ The Committee emphatically agrees. Indeed we have unanimously recommended that there be a legislated accountability framework for Canada’s official development assistance as a whole.¹⁵ At present, it is doubtful that the Canadian public has a clear idea of the policy rationales and guidelines for Canada’s interventions in a fragile state like Haiti, and of what is being accomplished by the large sums being expended on Canadians’ behalf. When good explanations are provided, we believe that the public will accept the risks associated with such necessarily complex and difficult interventions.

In the Committee’s view, the government needs to do more to elaborate and communicate to Canadians both the objectives and the results of Canadian interventions in fragile states. Specific benchmarks, which would include the Millennium Development Goals (MDGs), should be established for each recipient state such as Haiti so that Canada’s contribution to meeting these targets can be assessed on a periodic basis.

RECOMMENDATION 1

As part of a clear policy framework on Canada’s role in fragile states, the Government should set out concrete objectives, focusing on the Millennium Development Goals and anti-corruption activities, for Canadian “whole of government” interventions in recipient states. Thereafter, the Government should table in Parliament annual progress reports detailing by country the funds expended and results achieved in the stated objectives.

¹² *Ibid.*, p. 11 (emphasis in original).

¹³ *Ibid.*, p. 24.

¹⁴ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 14, 21 June 2006, p. 19.

¹⁵ The Committee’s report calling for such a framework in legislation was presented to the House of Commons on 13 June 2005 and concurred in by the House on 28 June 2005.

III. Haiti at a Crossroads for Donor Intervention: Learning From the Past

The government intends to remain in Haiti for as long as necessary in order to complete the reinforcement of international efforts undertaken with other partners. Our work is not done. Canada will therefore be there for an indefinite period of time.

Minister of Foreign Affairs Peter MacKay¹⁶

The conditions in Haiti are deeply disturbing and cast doubt on the efficacy of international interventions to date. Approximately two-thirds of the population fall under the UN poverty threshold, and the situation is worse in the rural areas where 60% of Haitians live. Indeed, Haiti is poorer today than it was a half century ago. Annual per capita income is only US\$390; adult literacy only 52%; life expectancy 52 years and falling. At least one-third, and by some estimates more than half, of primary-age children are not in school. Witnesses told the Committee that matters are equally grim in terms of human security and human rights, with an estimated 170,000 small arms in circulation, and little progress on disarming violent gangs, ending impunity for crimes, and reforming justice and penal systems.¹⁷ In addition, consideration must be given to the extent, and disposition, of Haiti's foreign debt, which this year totals \$1.4 billion, of which the Haitian government is forced to make \$60 million per year in debt repayment.

The donors' Interim Cooperation Framework (ICF) that was put in place following the 2004 UN-backed military intervention (to which Canada briefly contributed 500 Canadian Forces personnel) describes Haiti's socio-economic situation as "alarming." And it is unsparing in stating: "The results of external assistance over the last ten years have fallen far short of expectations."¹⁸ During 1994-2004, aid to Haiti totaled US\$2.5 billion (compared to over \$4 billion in remittances from a two-million strong Haitian diaspora).

The ICF provides a comprehensive framework for donor interventions that has been extended through September 2007. The test of it will be in the results. As Haitian analyst Suzy Castor has argued, Haiti's ongoing crisis is also a crisis for international assistance to the country, which she describes bluntly as having been

¹⁶ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 5, 30 May 2006, p. 4.

¹⁷ For further evidence of the continuing gravity of the situation since the forced departure of the former elected president Jean-Bertrand Aristide in 2004, see Athena Kolbe and Royce Hutson, "Human rights abuse and other criminal violations in Port-au-Prince, Haiti: a random survey of households", published online in *The Lancet*, 31 August 2006 (www.thelancet.com). According to the authors: "Our results indicate that crime and systematic abuse of human rights were common in Port-au-Prince. Although criminals were the most identified perpetrators of violations, political actors and UN soldiers were also frequently identified. These findings suggest the need for a systematic response from the newly elected Haitian government, the UN, and social service organizations to address the legal, medical, psychological, and economic consequences of widespread human rights abuses and crime."

¹⁸ Interim Cooperation Framework 2004-2006 Summary Report, July 2004, p. xi.

“un gouffre” (a “sinkhole”).¹⁹ Hopefully new coordinated approaches will bear more fruit. Yet it is sobering to observe that Haiti ranked 146th on the UN’s Human Development Index (HDI) in 2002 at a time when many donors had reduced or withdrawn their programming due to extreme political instability. In 2005, one year into the ICF, Haiti’s rank had fallen to 153rd on the HDI. In the 2006 *Human Development Report* Haiti dropped again to 154th place.²⁰ The reality is that Haiti faces a long climb out of despair.

During the 1990s, strong international interventions had raised hopes that Haiti was finally on the road to successful democratic transition. It has been pointed out that the 1994 restoration to power of democratically elected president Aristide was the first and only instance to date “of the Security Council authorizing the use of force to affect the restoration of democracy within a member state.”²¹ Yet a decade later, with Aristide forced into controversial exile, the country’s situation appeared more chaotic than ever. Notwithstanding successive UN-mandated missions and billions of dollars in aid, those early hopes had been dashed and a new cycle of intervention was required.

There is no shortage of analysis of the failings of those years. When CIDA Vice-President, Americas Branch, Guillermo Rischynski appeared before the Committee during a previous set of hearings at the time of the multinational military intervention in March 2004, he acknowledged that Canada along with other donors had had to fundamentally rethink its strategy for Haiti. He went on to state that “in a country as difficult as Haiti, sustainable results can only be achieved over the very long term. Over such a long term, there is a great risk of mistakes and the risk of failure is indeed very high. We also recognize that the fundamental underpinning to development cooperation in Haiti is the need to create a strong institutional base over the long term, because in the absence of a strong institutional base, we demonstrated that results can really be only of a humanitarian nature.”²² Rischynski foresaw a Canadian engagement of 10 to 20 years.

The multi-donor Interim Cooperation Framework 2004-2006 that was put in place with the transitional government of Haiti in July 2004 explicitly claimed to build on lessons learned from past assistance to Haiti and accepted that the international community must assume part of the responsibility for the failure to make progress. The ICF states: “The donors recognize a lack of coordination, of consistency and of strategic vision in their interventions. These donors have often set up parallel project implementation structures that weakened the State, without, however, giving it the

¹⁹ Suzy Castor, “La difficile sortie d’une longue transition,” in Shamsie and Thompson (2006), p. 125.

²⁰ See United Nations Development Programme, *Human Development Report 2006*, Palgrave Macmillan, Houndmills and New York, 2006, Table 1, p. 285 <http://hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/report/HDR06-complete.pdf>.

²¹ David Malone and Sebastian von Einsiedel, “Peace and Democracy for Haiti: A UN Mission Impossible,” *International Relations*, Vol. 20, No. 2, 2006, p. 153. The authors provide a detailed critical analysis of the failings of UN-backed efforts in Haiti since 1990.

²² FAAE, *Evidence*, 37th Parliament, 3rd Session, Meeting No. 9, 30 March 2004.

means to coordinate this external aid and to improve national absorptive and execution capacities. Recourse to the private sector has been routine, contributing to a further weakening of the civil service.” Donors attempted to impose strong conditionality on aid without success and then withdrew support in periods of political crisis. Aid volatility exacerbated the problems. According to the ICF, massive aid commitments followed by sudden withdrawals proved counter-productive in that “it is important to maintain the public sector’s organizational and institutional capacity.”²³

These and other lessons also emerge from CIDA’s own evaluation of Canadian efforts in Haiti during the decade 1994-2004, undertaken as part of the OECD Development Assistance Committee (DAC) initiative to formulate and test principles for good engagement in fragile states.²⁴ Among the critical findings in this CIDA report were the following:

- *Without substantial political commitment to maintain aid to difficult partnerships through thick and thin, aid allocations are increasingly reactive to crises of the moment rather than being based on sound long-term strategies. (p. 10)*
- *The past experience of donor-driven agendas and conditionality has been more negative than positive: it has resulted in poor commitment and ineffective implementation by the Government of Haiti, coupled with frustration, “Haiti fatigue,” and even withdrawal on the part of donors. On its own, donor conditionality has not worked to bring about systemic reform or stability. (p. 11)*
- *Support to NGOs has built up their capacity to generate grassroots demands for reform. However, it has also “undermined efforts to strengthen good governance. In Haiti’s case, these actors (local NGOs) were used as a way to circumvent the frustrations of working with the government. ... this contributed to the establishment of parallel systems of service delivery, eroding legitimacy, capacity and will of the state to deliver key services.” (p. 12)*
- *“CIDA’s corporate evaluation of 450 projects concluded that Canadian projects were widely dispersed and did not seem to provide a critical mass of results. Projects were funded on a very short-term basis, which inhibited continuity needed for significant change.” (p. 12)*
- *The period prior to 2004 was marked by lack of conditions for country ownership of the development process, mistrust between donors and the Haitian government, lack of harmonization of donor practices and of coordination with national priorities, and lack of a strategic framework for intervention and therefore of coherence among interventions. (pp. 12-14)*

Donors affirm that such critical conclusions have been taken into account in programming since 2004 within the framework of the ICF and its four priority areas: improving political governance and promoting national dialogue; strengthening

²³ Interim Cooperation Framework 2004-2006 Summary Report, p. 5.

²⁴ CIDA, “Canadian Cooperation with Haiti: Reflecting on a Decade of ‘Difficult Partnership,’” December 2004.

economic governance and promoting institutional development; promoting economic recovery and institutional development; and improving access to basic services and humanitarian aid. A report released in July 2005 by the Joint Committee for the Implementation and Monitoring of the Interim Cooperation Framework, of which Canada is a member, listed a number of measurable achievements. Specifically in terms of Canada's aid to Haiti, CIDA provided the Committee with a detailed July 2006 report of results achieved from CIDA's Haiti program during the period of the ICF through March 2006.²⁵

CIDA desk officer for Haiti Yves Pétillon also told the Committee that CIDA's current strategic approach has incorporated the conclusions from its 2004 study. The main elements of that approach emphasize building on functioning investments, giving particular attention to conflict prevention, building social consensus, and supporting agents of change. Responding to criticisms of too many small short-term projects having little cumulative effect, Mr. Pétillon added that the great majority of CIDA's Haiti projects now have longer time horizons of five to ten years with budgets of \$15-20 million.²⁶

In line with the sectoral priorities of the ICF, Canada disbursed over \$190 million in assistance to Haiti over the period April 2004 to April 2006, the second-largest donor country after the United States. Ministers MacKay and Verner announced additional support for Haiti of \$48 million in May 2006 and \$15 million in June 2006. And as previously noted, reinforcing Minister MacKay's words to the Committee, Canada reaffirmed its long-term commitment to Haiti at the donors' pledging conference on 25 July 2006. Indeed, Canada's planned contributions amount to more than \$100 million annually over the next five years.

The Committee does not doubt the scale of Canada's involvement or the objectives being pursued. Canada's contribution can be a significant part of the immense effort that will be required to lift Haiti out of chronic poverty and insecurity. In that regard, economist Jeffrey Sachs, advisor to UN Secretary-General Kofi Annan on the Millennium Development Goals, has estimated that Haiti will need as much as \$850 million annually in aid to reach the UN targets by 2015. But aid totals are not themselves a measure of successful intervention in Haiti. **What will count in the end is the evidence on the ground of lessons applied and results achieved.** In that context, and critically over the duration of the ICF, which has been extended into 2007, the Canadian government must be able to demonstrate to Canadians how its aid to Haiti is making concrete progress towards realizing the MDGs.

²⁵ CIDA, "Canada-Haiti Cooperation: Interim Cooperation Framework Result Summary (April 2004-March 2006) — Final Report", July 2006.

²⁶ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 14, 21 June 2006, p. 12.

RECOMMENDATION 2

The Government should, as part of its long-term assistance plan for Haiti, table in Parliament a report on Canada's assistance to Haiti at the end of the current extended mandate of the Interim Cooperation Framework in 2007. The report should provide concrete details on all actions taken to correct flaws identified in donor evaluations — such as the 2004 CIDA study for the OECD — and should also provide concrete details of results from Canadian aid to Haiti in terms of meeting the Millennium Development Goals, in order to develop the future model for parliamentary reporting.

IV. Renewing Hope for Haiti: Key Elements of What Needs to Be Done

Beyond all the studies, evaluations and planning frameworks, the facts are that life remains miserable for many ordinary Haitians. We know that donors have pulled back in the past only to re-engage later at higher cost. If Haiti is to avoid lurching from one crisis to the next, it is imperative that the lessons of past failures truly be learned and that concerted actions be taken now on the specific challenges outlined to us by witnesses. We now turn to consider those challenges.

Acting on a Post-Election Window of Opportunity

René Préval's inauguration on 14 May 2006 opens a crucial window of opportunity for Haiti to move beyond political polarisation, crime and economic decline. ... During his first 100 days in office, the new president needs to form a governing partnership with a multi-party parliament, show Haitians some visible progress with international help and build on a rare climate of optimism in the country.

International Crisis Group²⁷

The next four months of the Préval administration are critical. Over this period, it is essential that the Haitians observe visible improvement. If this doesn't occur, critics of the new president will be able to feed off public disillusionment and the country will fall back again, and as that happens, an enormous amount of investment money, ours included, will have been lost, as a lot of money has been lost over the past 20 years in efforts over that period to rebuild Haiti.

John Graham, Canadian Foundation for the Americas²⁸

²⁷ International Crisis Group, *Haiti after the Election: Challenges for Préval's First 100 Days*, Latin America/Caribbean Policy Briefing No. 10, Port-au-Prince/Brussels, 11 May 2006, p. 1 (available on-line at: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4104>).

Although scheduled elections were repeatedly delayed, witnesses generally saw those of February (presidential) and April 2006 (parliamentary) as being reasonably successful. This view was expressed notwithstanding a much lower voter turnout for the latter, as well as questions raised about the country's ability to proceed with a further stage of elections at the local level. Canada had a great deal invested in Haiti's electoral process: the Canadian contributions, from technical assistance to provision of security, involved an exemplary collaboration among Elections Canada, CIDA (including Canada Corps), Foreign Affairs, and the RCMP and senior Canadian Forces officers deployed within MINUSTAH.

Canada's Chief Electoral Officer, Jean-Pierre Kingsley, outlined for the Committee the considerable successes achieved by the International Mission for Monitoring Haitian Elections. Mr. Kingsley was accompanied by Mr. Jacques Bernard, Director General of the Interim Electoral Council of Haiti, who also testified on the national efforts that were undertaken working with international partners. The aim should be to build on this to set up a permanent functional and viable Haitian election authority. Mr. Kingsley seemed optimistic that could be done: "In my view, it would take perhaps one more year of partnering with the Haitian electoral authority — should one be established — to say there is no longer a need for any kind of external support, other than perhaps financial through other means and so on."²⁹

One of the Committee's main concerns is that the election infrastructure that has been put in place be maintained and consolidated. Furthermore, in order to continue to nurture democratic ideals, the Committee also believes it is necessary to build knowledge of the value and principles of parliamentary representation at the level of citizens, political parties, and members of parliament.

By themselves, elections can only create an opportunity for change. Much more now needs to be done to realize the fundamental changes required. While President Préval's Lespwa ("Hope") party does not enjoy a majority among the 18 political parties represented in the parliament, he has been able to form a coalition government under Prime Minister Jacques Édouard Alexis with Cabinet members drawn from six parties. The agenda of the government, as indicated by an inaugural policy statement by the Prime Minister on 6 June 2006, is focused on basic priorities: security for Haitians and access to justice; broad availability of minimum public services and economic opportunities; democratic inclusion, dialogue and reconciliation. **The Committee agrees with witnesses that it is imperative for donors to act quickly to support the new government's efforts in all of these areas.**

²⁸ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 11, 14 June 2006, p. 3.

²⁹ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 5, 30 May 2006, p. 17.

Achieving Security and Justice for Haitians

Security is the core challenge for new president René Préal and the UN peacekeeping mission (MINUSTAH). ... Dismantling the gangs and pursuing serious police reform are critical to every broader goal of the new administration, from education reform, infrastructure, private sector investment, jobs and agriculture to governance.

International Crisis Group³⁰

If there is one area that stood out above all in the testimony heard by the Committee, it was the demand of Haitians for security and justice. Suzanne Laporte, Vice-President of CIDA's Americas Branch, emphasized CIDA's commitment to help address the challenges of security sector reform of the police, judicial system, and prison administration, acknowledging the limited effect of temporary outside forces without a long-term commitment to institution building, the development of professionalism, and combating of corruption — all requiring Haitian political will to succeed. RCMP Chief Superintendent David Beer concurred that political will was “the key in the lock” to any change in sustainable policing. He also described in detail the failure of successive donor efforts in the 1990s after which “virtually nothing — equipment, materiel, infrastructure, or training — had survived theft, looting, wanton destruction, or in the case of training, the simple abandonment of principles and procedure.” Moreover:

We must commit to improving the justice sector as an integrated system. The dysfunctional judicial and corrections systems must be addressed in parallel with policing. Without parallel development no amount of progress in policing is sustainable. Vetting of corrupt, politicized officials must be addressed earnestly and urgently, as very visible signs of government commitment to change.³¹

As well, the Committee considers it necessary that in-depth reviews and rigorous monitoring of the Haitian police force be carried out by the competent Haitian authorities.

The first step would be a complete reorganization of all sectors of the justice system. This will be a long-term effort, as Chief Superintendent Beer pointed out, and donors should expect the need for some level of commitment for the next 20 years.

³⁰ *Haiti: Security and the Reintegration of the State*, Latin America/Caribbean Briefing No. 12, Port-au-Prince/Brussels, 30 October 2006. p. 1.
http://www.crisisgroup.org/library/documents/latin_america/b12_haiti_security_and_the_reintegration_of_the_state.pdf

³¹ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 6, 31 May 2006, p. 14.

At the same time, witnesses raised a large number of questions about the adequacy of the present MINUSTAH forces,³² both military and police, and the weakness of the UN mandate requiring international forces to work alongside a Haitian National Police that does not have the confidence of the population.³³ David Beer observed the lack of French speakers from among the contributing countries, and admitted that of the people being sent, “frankly a lot of them don’t have a whole lot more experience, training, or knowledge than the Haitians whom they are expected to assist.”³⁴ He also indicated that Canada’s current presence of 65 police officers in Haiti is well below our commitment level of up to 100.³⁵

Thérèse Bouchard of the Centre for International Studies and Cooperation (CECI) referred to a common perception by ordinary Haitians of MINUSTAH’s lack of authority and competence to deal with the armed gangs. “MINUSTAH must have a clear mandate, and the personnel assigned to the task must be competent.”³⁶ The international NGO ActionAid has proposed a series of needed changes to MINUSTAH’s mandate in a report published in July 2006.³⁷

John Graham offered the following reflections to the Committee:

Donors will have to look at changing the composition of the United Nations forces in Haiti. The forces, when they were first put together, were assembled in haste, and to some extent inappropriately for the mission they faced. Instead of riot control in general military forces, there is an obvious and pressing need for military or police SWAT units with skills training, experience, and capacity to conduct hard urban interventions.

In addition, the United Nations mission needs authority to collect signals intelligence. The lack of signals intelligence dramatically raises the risk for UN forces and civilians when operations are conducted in densely populated urban areas.³⁸

³² MINUSTAH’s authorized strength as of June 2006 consisted of a military force of 7,500 members — to which the Canadian Forces provide five senior officers in the Mission headquarters — and a civilian police component (CIVPOL) with a strength of 1,800 — to which Canada has committed 100 members along with a contribution of 25 retired police officers acting as advisors. The UN Mission’s Force Commander is Brazilian, and Brazil has also supplied 1,200 troops, the largest number of any country.

³³ On the critical issues facing MINUSTAH see also Col. Jacques Morneau, “Reflections on the Situation in Haiti and the Ongoing UN Mission”, in Shamsie and Thompson (2006), chapter 5.

³⁴ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 6, 31 May 2006, p. 19.

³⁵ That commitment level in terms of number of police officers deployed to MINUSTAH was reaffirmed in the government’s 25 July 2006 announcement of five-year funding allocations for Haiti (2006-2011).

³⁶ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 13, 20 June 2006, p. 11.

³⁷ *MINUSTAH: DDR and Police, Judicial and Correctional Reform in Haiti – Recommendations for Change*, July 2006 (available on-line at: <http://www.actionaid.org/wps/content/documents/ActionAid%20Minustah%20Haiti%20Report%20July%202006.pdf>). DDR refers to the program of disarmament, demobilization, and reintegration in Haiti.

³⁸ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 11, 14 June 2006, p. 4.

Graham also observed that low salaries in the policing and justice sector are linked to corruption and that donors may have to consider subsidizing these, given the Haitian government's limited resources.

In the context of the renewal of the MINUSTAH mandate in August 2006³⁹, Andrew Thompson, research associate at the Centre for International Governance Innovation, argued that Canada should work at the UN to "insist that the human rights mechanisms within MINUSTAH have the necessary resources that they need in order to carry out their functions."⁴⁰ However, Jean-Louis Roy, president of Rights & Democracy, argued for a separation of the human rights and security mandates, expressing the hope that the Office of the UN High Commissioner for Human Rights would receive the resources to open a permanent office in Haiti. Both agreed that a vigorous disarmament, demobilization and reintegration program was essential. According to Roy:

Canada must fight in New York so that the mandate the Security Council gives to MINUSTAH includes, in the most imperative terms, an obligation to disarm the private groups that have the resources to overturn in a few hours ... the efforts of many people by spreading terror and murder. These people must be restrained and controlled. Haitian society must be summarily rid of these elements that can quickly undo all the work that others, including Canada, could do in that country.⁴¹

MINUSTAH, in accordance with the Haitian government, should have clear authoritative direction and a clear mandate, including arresting authority.

Roy also raised the issues of ending impunity in the justice system and of the training of young judges, possibly even sending judges from Francophone countries. He also suggested that in the area of policing Canada might do more. David Beer had indicated the RCMP was working on establishing a permanent capacity for undertaking peacekeeping missions. However, Colonel Denis Thompson, Director of Peacekeeping Policy at the Department of National Defence, had stated that: "Our capacity to send civilian police officers who speak French to Haiti is now at its limit."⁴² Nor did he envisage any increased Canadian military contribution, and he expected that MINUSTAH's renewed chapter seven peace enforcement mandates would remain essentially the same.

³⁹ On 15 August 2006, the UN Security Council unanimously adopted Resolution 1702 renewing MINUSTAH's mandate for a further six months up to a force level of 7,200 military troops and 1,951 civilian police. Recognizing a need to strengthen MINUSTAH's capacity, the resolution urged member states to provide well-qualified, particularly francophone, police officers with specific expertise in anti-gang operations. It also called for the secondment of 16 correction officers "in support of the Government of Haiti to address the shortcomings of the prison system". Although the Secretary-General's report to the Council had called for a 12-month extension, the United States insisted on only six months. The compromise language of the resolution states: "until 15 February 2007, with the intention to renew for further periods". (Text of the resolution and background to it available online at: <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8811.doc.htm>.)

⁴⁰ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 6, 31 May 2006, p. 4.

⁴¹ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 14, 21 June 2006, p. 2.

⁴² FAAE, *Evidence*, Meeting No. 9, 7 June 2006, p. 12.

Still, witnesses such as Jean-Louis Roy urged further action. As he told the Committee:

I believe Canada should evaluate its resources. I know there are considerable financial implications. However, doing everything I've referred to in this decade would cost less than starting over in 2014 or 2015, as we're doing because we left Haiti too soon in the 1990s. ...

Canada must absolutely make a direct and constant contribution in the next two or three years to establishing a professional and depoliticized national police force with the necessary standards, resources and equipment to perform its mission and duties. Canada is already intervening for the courthouses and certain police stations. We're not talking about that; we're talking about the need to train several thousands of police officers in the next two or three years. Perhaps we could do that in the context of La Francophonie and also, of course, of the OAS.⁴³

Summing up: in view of the serious lack of security and the violence that continues to reign in Haiti perpetrated by armed gangs, criminals and including some elements of the Haitian National Police; given that the first months of the new government set the course and that it is essential that Haitians be able to see a real improvement in their situation; and, because all of the witnesses assured us that disarmament is essential to sustainable development and the establishment of democracy in Haiti; the Committee agrees that it is urgent, even vital, that Canada ensure as a first priority that the mandate of MINUSTAH is clearly defined so that MINUSTAH has the authority and the ability to help the Haitian government proceed with the disarming of the various armed groups in a systematic and decisive manner, and so that MINUSTAH can deal with armed gangs more adequately and effectively. The ambiguous role of MINUSTAH is an impediment to it doing its job.

Knowing that there is an urgent need to reform the Haitian National Police, given that it is understaffed, under equipped, minimally trained and unable to confront any regional smuggling problems such as drugs, weapons and contraband, Canada should make more of a meaningful, ongoing contribution for the next two or three years to the establishment and training of a professional, politically neutral national police. Canada's contribution to the reform and training of a politically neutral national police should take into account the lessons learned from its past Haitian police reform program.

In Resolution 1702, which it adopted on August 15, 2006, the Security Council stated that the conditions needed to implement vigorous disarmament, demobilization and reintegration programs were not being met. In view of that situation, the Committee agrees that Canada and the rest of the international community should make every effort to ensure that the conditions needed to implement vigorous disarmament, demobilization and reintegration programs are met.

⁴³ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 14, 21 June 2006, pp. 2-3.

RECOMMENDATION 3

In the area of security, the Committee agrees that MINUSTAH must have clear authoritative direction and a clear mandate to disarm criminal gangs. Canada must work with international partners and Haitians to facilitate the pre-eminent need of Haiti for normalization and security in all areas. Canada should also consider increasing its contribution to the UN Mission during the period of its renewed mandate.

In regard to police reform, Canada should make a greater contribution over the next two to three years to the establishment and training of a professional politically neutral national police, taking into account lessons learned from its past Haitian police reform program.

A further reality in Haiti is that the courts and prison system require a complete overhaul. The urgency to proceed with this work is undeniable. The overhaul must include the vetting of judges and other judicial appointees according to stringent guidelines. And as the October 2006 International Crisis Group Report put it:

Police reform is unlikely to succeed without judicial reform, which unfortunately is an even greater laggard. ... To most Haitians, the phrase "he who pays the most, wins" describes a day in court. While the Préval government has sought to correct the most egregious political detentions, thousands remain in jail without due process, many for periods longer than any sentence they would receive for their alleged crime.⁴⁴

This report goes on to state: "The prison system is the open sore of Haitian justice. Prisoners languish for years without charges and due process. Many do not even know why they are incarcerated. Conditions are appalling, with massive overcrowding and few sanitary facilities."⁴⁵

In such a clogged, unsanitary, grotesquely overcrowded prison system, many inmates do not know when, or if, they will ever go to trial; 80% of the prison population is provisionally detained. This situation hampers effective police work as well. RCMP Chief Superintendent Beer told the Committee that "the police cannot take action, go out and make an arrest, put someone in jail, knowing that person may never get to see legal counsel, may never get to see a judge, or answer their

⁴⁴ *Haiti: Security and the Reintegration of the State*, p. 10.

⁴⁵ *Ibid.*

charge, because you've then committed a human rights violation by simply doing your job in that particular circumstance."⁴⁶

RECOMMENDATION 4

In the area of justice and corrections, considering that impunity still prevails across the entire country, Canada should work closely with Haitian authorities and international partners on putting an end to impunity, on establishing a national system of human rights protections, on the training of judges and on the reform of the prison system.

Tackling Poverty in Haiti

Donor countries have acknowledged that poverty and inequity are among the factors that have contributed to violence, insecurity and political instability in Haiti. Several witnesses stated that the violence and insecurity in Haiti stems largely from a chronic inability to deal with poverty. In light of this observation, Canada should ensure that the strategy adopted to assist Haiti is aimed not only at developing the private sector, but also at improving the situation of Haiti's poor, especially the poor in rural areas, who make up the majority of Haiti's population.

Underlining the linkage of security and poverty, Thérèse Bouchard of CECI made an important point when she stated her belief that "the greatest barrier to security is poverty. That is why development programs must have objectives that include justice for the poorest people Haiti has a culture of violence and the poorest people are still subjected to it. It is very important, for the long-term security of the country, to work on curtailing the causes of violence."⁴⁷

Michel Chaurette of CECI added, "there must be an economic project; Haitians must have employment."⁴⁸ John Graham pointed to that as a failure of the previous transition government. He argued these are exceptional circumstances requiring a bold and urgent program of job-creating action.

The first thing [needed] is visible improvement, a large-scale public works project to generate employment to show that there is movement and to give people a stake in the success of a new government. (...)

We cannot afford to wait for the usual process of aid systems to grind out their well-structured, properly bid programs. We need shovels in the ground now. We have to do what it takes to make this happen. These results will

⁴⁶ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 6, 31 May 2006, p. 18.

⁴⁷ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 13, 20 June 2006, p. 11.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 12.

need political leadership to provide the diktat, the political cover, to allow donors to end-run the normal disbursement rules. It will also require political courage.

An emergency public work campaign will inevitably suffer from some abuses. ... But that is a risk that in this situation it is necessary to take.⁴⁹

Professor Yasmine Shamsie of Wilfrid Laurier University also stressed the importance of agriculture and food production, arguing that "it is difficult to imagine putting an end to extreme poverty in Haiti without a strong and sustained plan that targets the rural world."⁵⁰ She questioned Canada's decision to follow the lead of other major donors in "applying a predominantly urban-based development strategy" as well as reliance on low-wage manufacturing and export processing in order to generate large numbers of jobs. While she acknowledged that "agriculture will never become Haiti's primary engine of economic growth," she concluded that "if poverty reduction is indeed a primary objective for Canada, restoring agricultural production and improving food security for rural households must be a strategic priority."⁵¹

Michel Chaurette also raised a specific problem in regard to the rice-growing regions of Haiti: "As long as the United States continues to dump subsidized American rice, appeasement and peace in Haiti will be impossible. Transposing the international economic model on Haiti will lead to failure, to economic disaster. Special measures are required to protect Haiti's economy."⁵²

More generally, he also suggested that "real action must be taken at the local level" and "we must focus on women."⁵³ This is where CECI has obtained the most success even during times of crisis and withdrawal by donor governments. There was support for such an emphasis from other witnesses. Eric Faustin of the Regroupement des organismes canado-haïtiens pour le développement (ROCAHD) stressed the importance in aid terms of the informal and community-based sectors, of micro-credit projects for women, and of strengthening civil society organizations. Boyd McBride of SOS Children's Villages Canada told the Committee: "We're going to need more, and a lot more, grassroots community development work in Haiti."⁵⁴

Jean-Louis Roy of Rights & Democracy argued, however, that support for civil society must evolve towards building capable social movements and long-term partnerships. As he put it:

⁴⁹ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 11, 14 June 2006, p. 3.

⁵⁰ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 6, 31 May 2006, p. 3.

⁵¹ *Ibid.* See also Shamsie, "The Economic Dimension of Peacebuilding in Haiti," in Shamsie and Thompson (2006), chapter 3.

⁵² FAAE, *Evidence*, Meeting No. 13, 20 June 2006, p. 12.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 11, 14 June 2006, p. 2.

I hope that, rather than help individuals or groups one by one, we'll have a policy designed to consolidate sectors of civil society. There has to be a domestic federation of Haitian women. There has to be a major coalition of human rights defenders. It exists, but it needs to be enriched. There has to be a coalition of youth associations, which I'll come back to, since 52% of Haitians are under 25 years of age.

So the idea is to provide systematic support for the consolidation of a sustainable civil society of these major sectors, to ensure its cohesion for three or five years and to make it capable of proposing economic, social and cultural policies and of playing by the democratic rules. It seems to me we should consider three- or five-year partnerships to ensure that what we do isn't undone in two or three years.⁵⁵

Roy also pointed out that that future social and economic development cannot proceed when 40% of Haitian children are still not in school. He hoped for Canadian support for a large-scale basic education initiative. In the area of post-secondary education, Elena Alvarado of the World University Service of Canada (WUSC) also spoke of an international cooperation initiative working with the Haitian government.

As important as education is, there must be jobs waiting for Haiti's youth who make up a majority of the population. So again, an immediate priority comes back to the creation of sustainable employment. That must involve the private sector as well as government. The Committee notes that Prime Minister Alexis in his policy speech of 6 June 2006 devoted a good deal of attention to the necessity of reforms to facilitate the private-sector investment that is integral to Haiti's economic recovery.

It may seem that everything needs doing at once. But if Haiti's new government is to have a chance to succeed, a crucial aspect is that something be done at once to provide substantial employment opportunities for Haitians and sustainable livelihoods that do not leave the poor behind. While many issues must be addressed, the fundamental economic problem facing Haiti is that jobs with good, family-sustaining wages are scarce, due directly to the lack of civil security and stability dissuading national and international investment.

RECOMMENDATION 5

Canada should work with international partners and the new Haitian government to ensure that the establishment of an economic plan, job creation and tangible improvements for Haiti's poor are an immediate priority of development plans. Overall development strategy should also pay particular attention to: rural and local development, including agricultural production and food security; basic education for children; the empowerment of women; the formation of

⁵⁵ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 14, 21 June 2006, p. 3.

strong civil society and labour organizations; and the creation of a climate conducive to private-sector investment.

In view of the degree to which the environment in Haiti has deteriorated, Canada must work with its international partners and the new Haitian government to ensure that priority is also given to solving the serious environmental problems Haiti is facing, such as deforestation causing severe flooding, shoreline pollution and the accumulation of garbage in the streets of towns and villages, to name just a few.

Building the Conditions for Democracy and an Effective State

Witnesses reminded the Committee that while holding reasonably successful elections has been a positive advance for Haiti, it is only a step towards the goal of building a sustainable democratic society with well-functioning state institutions. The role of donors like Canada in assisting that long-term process must be a patient one because there are no shortcuts, warned Pierre Racicot, chair of the board of directors of CECI. As he told the Committee:

We will have to work quietly with the people in order to try and empower them. ... Through a slow partnership process, we will be able to get them to see the capacity that they themselves have to take the situation in hand and very slowly establish a true democracy.

We currently have in Haiti the mechanisms of a democracy. However, we do not have a real democracy in the sense that the people do not have a broad enough base of knowledge and the capacity to get information. They do not feel empowered to vote, to make decisions, to do what we as a civil society are doing by meeting with you today and answering your questions.⁵⁶

Michel Chaurette of CECI added that: "We must stop thinking that the country is not in a crisis because there is an elected government. Haiti is a country in crisis, and it will continue to be that way for a long time. Electing a government will not change anything." He also emphasized starting with developing civil society at the local level because "[t]hat is where you find the training grounds for democracy."⁵⁷

With respect to the formal institutions of politics and governance, there is a critical need for methods of inclusion, dialogue and reconciliation (including between

⁵⁶ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 13, 20 June 2006, p. 10.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 12.

the pro- and anti-Aristide forces). The multi-party coalition nature of the Préval-Alexis government is a positive sign, as is its creation of a post of minister responsible for relations with parliament. However, as Thérèse Bouchard, director of CECI's Human Rights, Peace and Democracy Unit, pointed out to the Committee:

The Parliament does not have well-established customs and a political operational culture. That is another challenge, and we should support the Haitians in their efforts to deal with it. Since we have supported the efforts for democratization and since Haiti is returning to constitutional normality, it is important for us to put in place the necessary means for that to succeed. In a democracy, that must mainly be done through the jurisdiction of the elected officials in the Haitian Parliament.⁵⁸

In regard to the development of Haiti's parliamentary institutions, the Committee was particularly interested in the presentation by Robert Miller and Joseph Kira of the Parliamentary Centre, which is the executing agency for a \$5 million Canadian project designed to strengthen Haiti's parliament. As a recent UNDP document underlines, legislatures that are weak in relation to executives are often further weakened by conflict situations, yet they have a critical role to play in national dialogue and recovery.⁵⁹

Robert Miller pointed out that "elections should never be viewed as an exit strategy for external actors" because they are only the beginning of a long, arduous process of democratization.⁶⁰ It was to Canada's credit that it had come forward to give attention to parliamentary strengthening, an often neglected element in development planning frameworks. At the same time, Mr. Miller and Mr. Kira were candid about the complexities and sensitivities that have to be negotiated in the Haitian context if such a project is to avoid the potential for failure. As a broader comment, Mr. Miller told the Committee that "special attention should be paid in parliamentary strengthening programs to broadening and deepening the participation of the poor and the marginalized. Obviously that's especially critical in a country like Haiti, where the poor represent the majority, but it cannot be taken for granted that representative institutions will necessarily be especially attentive to these groups."⁶¹

The needs of Haiti's parliament are great in almost all areas. While being careful to respect Haitians' sense of sovereignty over their own institutions and desire to take ownership of the project, Mr. Kira outlined for the Committee several notable aspects the Parliamentary Centre hopes to pursue over the longer term⁶² with its Haitian partner:

⁵⁸ *Ibid.*, p. 10.

⁵⁹ United Nations Development Programme, *Parliaments, Crisis Prevention and Recovery: guidelines for the international community*, New York, 2006.

⁶⁰ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 10, 13 June 2006, p. 10.

⁶¹ *Ibid.*, p. 11.

⁶² The current project is for three years; however, Mr. Miller expressed a preference that disbursements be over a more realistic four- to five-year period.

In keeping with what we heard and learned during the three missions that we conducted in Haiti, a key element of our intervention will be the training of administrative staff at the Parliament and the parliamentarians themselves, emphasizing the work to be carried out by parliamentary commissions.

Also, given the traditionally difficult relationship between the Executive and Parliament, we feel we can offer a contribution in this area: for example, with the work by parliamentary commissions or the tabling of reports by the Executive in Parliament.

Another element of our intervention consists of offering our cooperation to Haitian parliamentary leaders in their efforts to ensure that parliamentary institutions are open to the public, in order to give Parliament the credibility and recognition that it so needs.⁶³

Mr. Miller also made the suggestion of the possibility of technical assistance from the Canadian parliament to the Haitian parliament, which could even include this Committee developing “a twinning relationship of sorts with the counterpart committee in the [Haitian] Chamber of Deputies.”⁶⁴ In the Committee’s view, this would have to originate as an initiative of the Haitian parliament seeking Canadian parliamentary assistance, and then the feasibility of any such request would need to be carefully considered. Any initiative would have to respect Haiti’s sovereignty, fully reflect Haitian society’s needs and enhance Haitians’ capacity to sustain and embrace reforms.

RECOMMENDATION 6

Canada should ensure that the voting infrastructures put in place are maintained and consolidated. With that in mind, it should provide more support, both financial and logistical, in order to ensure that the municipal elections, including those scheduled for December 2006, go ahead. These elections are essential in safeguarding all the work that has been done and ensuring that the government is not tempted to appoint mayors and thus perpetuate a situation that in the past was one of the biggest sources of corruption in Haiti.

Beyond continued electoral assistance; the Committee strongly supports long-term Canadian involvement in building sustainable institutions of democracy and good governance in Haiti. In particular, Canada should strive to strengthen Haiti’s parliamentary system to help enhance

⁶³ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 10, 13 June 2006, p. 12.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 14.

true voter representation of constituent communities in the national Parliament.

V. Towards a Long-term Sustainable Strategy for Canadian Involvement

The principal factor undermining external efforts over the past decade to transform Haiti into a stable, functioning, inclusive, and modern democratic state that serves all its citizens, has been the tendency to seek a quick exit. Policy-makers today must resist the temptation to intervene only when a crisis reaches a boiling point, stabilize the country, hold an election, and then drastically reduce their presence and engagement. In a world with so many crises, it may be true that sustaining the international community's interest in a country as small as Haiti is tough — particularly when it has been so difficult to achieve and maintain success there and when "Haiti fatigue" has emerged among many international players. For the United States and Canada, however, Haiti's proximity, the growing presence and influence of their Haitian Diaspora populations, and the Caribbean country's importance as both an international and domestic political issue compel not only sustained engagement, but also sustained leadership in keeping others engaged.

Robert Maguire⁶⁵

Situations like Haiti are especially complex in three distinct ways that are important for policy-makers. First of all, they demand a wide range of interventions, including security, development, and diplomacy. ... Secondly, they are highly unpredictable situations because of multiple forms of insecurity and political instability. They're unpredictable especially for the people of the country, but for those who work in the country as well, it introduces a note of risk and insecurity to what in other circumstances are normal operations. Finally, they entail unusually high risks for the intervening countries, Canada included.

Robert Miller⁶⁶

The Committee is under no illusions that a solution to Haiti's troubles is just around the corner, or that Canadian assistance by itself can transform Haiti from a fragile state into a functioning democracy. This must be a very long-term effort of political will from both the international community and the Haitian government working together towards a common development vision for Haiti. As part of that cooperative effort, Canada, which has been in the forefront of supporting successful elections in Haiti in 2006, must also continue to show its resolve to accompany Haiti on the long road ahead.

The Committee welcomes Minister MacKay's assurance to us that this will be the case — that "Canada will ... be there for an indefinite period of time." We also

⁶⁵ "Assisting a Neighbour: Haiti's Challenge to North American Policy-Makers," in Shamsie and Thompson (2006), chapter 2, pp. 32-33.

⁶⁶ FAAE, *Evidence*, Meeting No. 10, 13 June 2006, p. 10.

welcome the government's 25 July 2006 announcement of a five-year funding commitment to Haiti of over \$500 million. Indeed, it will be necessary to look even beyond 2011 and the term of the current Préval government. As analyses of Haiti's plight have warned, donors have in the past been too quick to pull back or pull out when the going got tough, only to lose their original investments and then have to re-intervene a few years later at greater cost. Witnesses have urged the need to be patient, to not expect any quick fixes, and to be prepared for setbacks.

The Committee appreciates, too, the candid assessments of past donor failings — fragmented projects, inappropriate and ineffective conditions, poor coordination, among other weaknesses — that have been acknowledged by donor evaluation studies, including those done by CIDA, and by the Interim Cooperation Framework. The important thing now is that all of those lessons be applied and that donors make every effort to work with Haiti's newly elected government to give the hemisphere's poorest country a real chance to emerge from its prolonged state of crisis. Donors must act as quickly as possible to ensure that this opportunity is not squandered.

Following up the donors' pledging conference and the renewal of the MINUSTAH mandate by the United Nations in the summer of 2006, Canada must continue to affirm its commitment to a long-term human security, development and democratization strategy for Haiti. In this report, we have indicated some of the challenging elements that must be part of making that strategy a sustainable one.

Complex interventions are a test of Canada's international policy ingenuity and determination. In Haiti, as elsewhere, past mistakes can be forthrightly acknowledged, learned from, and avoided in future. By intervening better in Haiti, Canada can both benefit the Haitian people and advance its own long-term interests in a more stable and democratic world. That is the most important lesson of hope that the Committee draws from its examination of Haiti's perilous circumstances and post-election opportunity.

RECOMMENDATION 7

As part of the policy statements called for in Recommendations 1 and 2, Canada should formally commit to a "whole of government" strategy for Haiti that envisages involvement for at least 10 years and that indicates long-term funding — beyond the five-year allocations already announced in July 2006 — will be available to fully support this strategy.

Consideration must be given to the cancellation of Haiti's multilateral and bilateral debt, which totalled some (US) \$1.3 billion in 2005, of which the Haitian government is faced with payments of some (US) \$60 million per year.

Canada should work with other countries and international organizations towards the objective of cancelling Haiti's debt, in conjunction with the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative.

Canada should also work with and lend support to civil society organizations. A long-term aid strategy for Haiti must include both government and civil society.

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

As part of a clear policy framework on Canada's role in fragile states, the Government should set out concrete objectives, focusing on the Millennium Development Goals and anti-corruption activities, for Canadian "whole of government" interventions in recipient states. Thereafter, the Government should table in Parliament annual progress reports detailing by country the funds expended and results achieved in the stated objectives.

RECOMMENDATION 2

The Government should, as part of its long-term assistance plan for Haiti, table in Parliament a report on Canada's assistance to Haiti at the end of the current extended mandate of the Interim Cooperation Framework in 2007. The report should provide concrete details on all actions taken to correct flaws identified in donor evaluations — such as the 2004 CIDA study for the OECD — and should also provide concrete details of results from Canadian aid to Haiti in terms of meeting the Millennium Development Goals, in order to develop the future model for parliamentary reporting.

RECOMMENDATION 3

In the area of security, the Committee agrees that MINUSTAH must have clear authoritative direction and a clear mandate to disarm criminal gangs. Canada must work with international partners and Haitians to facilitate the preeminent need of Haiti for normalization and security in all areas. Canada should also consider increasing its contribution to the UN Mission during the period of its renewed mandate.

In regard to police reform, Canada should make a greater contribution over the next two to three years to the establishment and training of a professional politically neutral national police, taking into account lessons learned from its past Haitian police reform program.

RECOMMENDATION 4

In the area of justice and corrections, considering that impunity still prevails across the entire country, Canada should work closely with Haitian authorities and international partners on putting an end to impunity, on establishing a national system of

human rights protections, on the training of judges and on the reform of the prison system.

RECOMMENDATION 5

Canada should work with international partners and the new Haitian government to ensure that the establishment of an economic plan, job creation and tangible improvements for Haiti's poor are an immediate priority of development plans. Overall development strategy should also pay particular attention to: rural and local development, including agricultural production and food security; basic education for children; the empowerment of women; the formation of strong civil society and labour organizations; and the creation of a climate conducive to private-sector investment.

In view of the degree to which the environment in Haiti has deteriorated, Canada must work with its international partners and the new Haitian government to ensure that priority is also given to solving the serious environmental problems Haiti is facing, such as deforestation causing severe flooding, shoreline pollution and the accumulation of garbage in the streets of towns and villages, to name just a few.

RECOMMENDATION 6

Canada should ensure that the voting infrastructures put in place are maintained and consolidated. With that in mind, it should provide more support, both financial and logistical, in order to ensure that the municipal elections, including those scheduled for December 2006, go ahead. These elections are essential in safeguarding all the work that has been done and ensuring that the government is not tempted to appoint mayors and thus perpetuate a situation that in the past was one of the biggest sources of corruption in Haiti.

Beyond continued electoral assistance; the Committee strongly supports long-term Canadian involvement in building sustainable institutions of democracy and good governance in Haiti. In particular, Canada should strive to strengthen Haiti's parliamentary system to help enhance true voter representation of constituent communities in the national Parliament.

RECOMMENDATION 7

As part of the policy statements called for in Recommendations 1 and 2, Canada should formally commit to a "whole of government" strategy for Haiti that envisages involvement for at least 10 years and that indicates long-term funding — beyond

the five-year allocations already announced in July 2006 — will be available to fully support this strategy.

Consideration must be given to the cancellation of Haiti's multilateral and bilateral debt, which totaled some (US) \$1.3 billion in 2005, of which the Haitian government is faced with payments of some (US) \$60 million per year. Canada should work with other countries and international organizations towards the objective of canceling Haiti's debt, in conjunction with the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative.

Canada should also work with and lend support to civil society organizations. A long-term aid strategy for Haiti must include both government and civil society.

APPENDIX A

DISBURSEMENTS OF AID TO DECEMBER 2005 BY LEADING DONORS TO HAITI UNDER THE INTERIM COOPERATION FRAMEWORK (ICF) 2004-2006

Donor Country or Agency	Total Amount of Aid Disbursed (US\$ millions)
United States	277.93
European Commission (European Union)	111.51
Canada	97.00
Inter-American Development Bank	95.52
United Nations Agencies	79.60
World Bank	55.42
France	19.47
Japan	13.17
Total of Leading Donors	749.61 (69.1% of amount pledged in 2004)

Source: United Nations Economic and Social Council, *Report of the Economic and Social Council Ad Hoc Advisory Group on Haiti*, 11 April 2006, Annex, pp. 9-10 <http://www.un.org/docs/ecosoc/documents.asp?id=1148> .

APPENDIX B LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Department of Foreign Affairs Jamal Khokar, Director General, Latin America and Caribbean Bureau Peter MacKay, Minister of Foreign Affairs	05/30/2006	5
Elections Canada Diane Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer	05/30/2006	5
Interim Electoral Council of Haiti Jacques Bernard, Director General	05/30/2006	5
Canadian International Development Agency Suzanne Laporte, Vice-president, Americas Branch Yves Pétillon, Program Director Haiti, Cuba and Dominican Republic Americas Branch	05/31/2006	6
Centre for International Governance Innovation Andrew Thompson, Research Associate	05/31/2006	6
Royal Canadian Mounted Police C/Supt David Beer, Director General, International Policing	05/31/2006	6
Wilfrid Laurier University Yasmine Shamsie, Assistant Professor, Department of Political Science	05/31/2006	6

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Canadian International Development Agency Robert Greenhill, President Suzanne Laporte, Vice-president, Americas Branch Josée Verner, Minister of International Cooperation	06/06/2006	8
Department of National Defence Maj Michel Lavigne, Desk Officer - Haiti Canadian Expeditionary Forces Command Col Denis Thompson, Director, Peacekeeping Policy	06/07/2006	9
Parliamentary Centre Joseph Kira, Program Director Canada Robert Miller, Executive Director	06/13/2006	10
Canadian Foundation for the Americas John W. Graham, President, Board of Directors	06/14/2006	11
Regroupement des organismes canado-haïtiens pour le développement Vernick Barthélus, Vice President, Board of Directors Eric Faustin, Director General	06/14/2006	11
SOS Children's Villages Canada Boyd McBride, National Director Stefan Paquette, Director, Overseas Programs	06/14/2006	11
World University Service of Canada Elena Alvarado, Senior Program Officer, America and Caraibes Michel Tapiero, Manager, Americas and Middle East Programs	06/14/2006	11

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Centre for International Studies and Cooperation Thérèse Bouchard, Director Human Rights, Peace and Democracy Unit Michel Chaurette, Executive Director Pierre Racicot, Chair, Board of Directors	06/20/2006	13
Canadian International Development Agency Yves Pétillon, Program Director, Haiti, Cuba and Dominican Republic Americas Branch Stephen Wallace, Vice President, Policy Branch	06/21/2006	14
Rights and Democracy Nicholas Galletti, Latin America Regional Officer Jean-Louis Roy, President	06/21/2006	14

APPENDIX C LIST OF BRIEFS

Organizations and Individuals

Parliamentary Centre

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 20, 25, 29, 31, 34, and 36) is tabled.

Respectfully submitted,

Kevin Sorenson, M.P.
Chair

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents (*séances nos 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 20, 25, 29, 31, 34 et 36*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Kevin Sorenson, député
président

ANNEXE C
Liste des mémoires

Organisations et individus

Centre parlementaire

Organisations et individus		Date	Réunion
Centre d'étude et de coopération internationale Thérèse Bouchard, directrice, Unité Droits, Paix et Démocratie Michel Chaurrette, directeur général Pierre Racicot, président, Conseil d'administration		06/20/2006	13
Agence canadienne de développement international Yves Pétillon, directeur de programme, Haïti, Cuba et République dominicaine, Direction générale des Amériques Stephen Wallace, vice-président, Direction générale des politiques		06/21/2006	14
Droits et démocratie Nicholas Galletti, agent régional Amérique latine Jean-Louis Roy, président		06/21/2006	14

Organisations et individus			Date	Réunion
Agence canadienne de développement international			06/06/2006	8
Robert Greenhill, président Suzanne Laporte, vice-présidente, Direction générale des Amériques Josée Verner, ministre de la Coopération internationale				
Ministère de la Défense nationale			06/07/2006	9
Maj Michel Lavigne, officier responsable - Haïti, Commandement de la Force expéditionnaire du Canada Col Denis Thompson, directeur, Politique du maintien de la paix				
Centre parlementaire			06/13/2006	10
Joseph Kira, directeur de programme, Canada Robert Miller, directeur exécutif				
Fondation canadienne pour les Amériques			06/14/2006	11
John W. Graham, président, Conseil d'administration				
Regroupement des organismes canado-haïtiens pour le développement			06/14/2006	11
Vernick Barthélus, vice-président, Conseil d'administration Eric Faustin, directeur général				
SOS Villages d'Enfants Canada			06/14/2006	11
Boyd McBride, directeur national Stefan Paquette, directeur, Programmes outre-mer				
Entraide universitaire mondiale du Canada			06/14/2006	11
Elena Alvarado, chargée de projet en chef, Amérique et Caraïbes Michel Tapiero, gestionnaire, Programmes Amériques et Moyen-Orient				

ANNEXE B

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
Ministère des Affaires étrangères Jamal Khokar, directeur général, Direction générale des Antilles et de l'Amérique Peter MacKay, ministre des Affaires étrangères	05/30/2006	5
Elections Canada Diane Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique Jean-François Kingsley, directeur général des élections	05/30/2006	5
Conseil électoral provisoire d'Haïti Jacques Bernard, directeur général	05/30/2006	5
Agence canadienne de développement international Suzanne Laporte, vice-présidente, Direction générale des Amériques Yves Pétillon, directeur de programme, Haïti, Cuba et République dominicaine, Direction générale des Amériques	05/31/2006	6
Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale Andrew Thompson, attaché de recherche	05/31/2006	6
Gendarmerie royale du Canada Sgt Paul David Beer, directeur général, Police internationale	05/31/2006	6
Université Wilfrid Laurier Yasmine Shamsie, professeure adjointe, Département de science politique	05/31/2006	6

ANNEXE A VERSEMENTS D'AIDE À HAÏTI EN DÉCEMBRE 2005 PAR LES PRINCIPAUX DONATEURS EN VERTU DU CADRE DE COOPÉRATION INTÉRIMAIRE (CCI) 2004-2006

Agence ou pays donateur	Montant total de l'aide versée (millions de dollars américains)
États-Unis	277,93
Commission européenne (Union européenne)	111,51
Canada	97,00
Banque interaméricaine de développement	95,52
Organismes des Nations Unies	79,60
Banque mondiale	55,42
France	19,47
Japan	13,17
Total des principaux donateurs	749,61
	(69,1 % du montant promis en 2004)

Source : Conseil économique et social des Nations Unies, *Report of the Economic and Social Council Ad Hoc Advisory Group on Haiti*, 11 avril 2006, Annexe, pp. 9-10 <http://www.un.org/docs/ecosoc/documents.asp?id=1148>

Au-delà de la poursuite de l'assistance électorale, le Comité appuie vigoureusement la participation à long terme du Canada dans la création d'institutions démocratiques et de bonne gouvernance durables en Haïti. En particulier, le Canada devrait s'efforcer de consolider le régime parlementaire en Haïti dans le but d'assurer une meilleure représentation de tous les citoyens au Parlement national.

RECOMMANDATION 7

Dans le cadre des énoncés de politique réclamés dans les recommandations 1 et 2, le Canada devrait souscrire officiellement à une stratégie pangouvernementale pour Haïti qui envisage une participation d'une durée d'au moins dix ans et qui précise que le financement à long terme — au-delà des affectations de cinq ans déjà annoncées en juillet 2006 — sera disponible pour appuyer sans réserve cette stratégie.

Il faut aussi songer à éliminer la dette bilatérale et multilatérale d'Haïti, qui s'élevait à 1,3 milliard de dollars américains en 2005 et qui oblige le gouvernement haïtien à affecter annuellement quelque 60 millions de dollars américains à son remboursement. Le Canada, de concert avec d'autres pays et organisations internationales, devrait œuvrer à l'élimination de la dette d'Haïti, en accord avec l'initiative d'aide aux pays pauvres très endettés.

Le Canada devrait également prêter son concours et son soutien aux organisations de la société civile. Une stratégie d'aide à long terme avec Haïti doit inclure à la fois le gouvernement et la société civile.

RECOMMANDATION 4

Dans le secteur de la justice et du système pénitentiaire, l'impunité règne toujours à travers tout le pays. Le Canada devrait travailler étroitement avec les autorités haïtiennes et ses partenaires internationaux pour mettre fin à l'impunité, mettre sur pied un système national de protection des droits de la personne, former les juges et réformer le système carcéral.

RECOMMANDATION 5

Le Canada doit travailler avec ses partenaires internationaux et avec le nouveau gouvernement haïtien pour s'assurer qu'une priorité immédiate des plans de développement soit l'établissement d'un projet économique, la création d'emplois et des améliorations tangibles de la situation des classes pauvres haïtiennes. La stratégie globale de développement doit aussi accorder une attention particulière aux secteurs suivants : le développement rural et local, y compris la production agricole et la sécurité alimentaire; la scolarisation de base des enfants; le renforcement du pouvoir des femmes; la formation d'organisations syndicales et d'associations de la société civile fortes; et la création d'un climat propice aux investissements du secteur privé.

Étant donné le niveau de dégradation de l'environnement en Haïti, le Canada doit travailler avec ses partenaires internationaux et avec le nouveau gouvernement haïtien pour s'assurer qu'une priorité est également accordée à la résolution des graves problèmes environnementaux auxquels fait face Haïti, tel que la déforestation responsable des graves inondations, la pollution des berges et l'accumulation de déchets dans les rues des villes et des villages, pour n'en nommer que quelques-uns.

RECOMMANDATION 6

Le Canada devrait s'assurer du maintien et de la consolidation des infrastructures électorales mises en place. Dans cet esprit il devrait fournir un plus grand soutien, tant financier que logistique, afin d'assurer la tenue des élections municipales, dont celles qui sont prévues pour décembre 2006. La tenue de ces élections est essentielle pour la sauvegarde tout le travail qui a été accompli et pour éviter que le gouvernement ait le tentation de nommer les maires et ainsi reproduire une situation qui a constitué une des plus grande source de corruption en Haïti dans le passé.

RECOMMANDATION 1

Dans un cadre stratégique clair sur le rôle du Canada dans les États fragiles, le gouvernement devrait énoncer des objectifs concrets, axés sur les objectifs du Millénaire pour le développement et la lutte contre la corruption, pour les interventions pangouvernementales canadiennes dans les États bénéficiaires. Le gouvernement devrait par la suite déposer au Parlement des rapports annuels de situation détaillant, pour chaque pays, l'ensemble des sommes dépensées et les résultats obtenus par rapport aux objectifs énoncés.

RECOMMANDATION 2

Aux termes de son plan d'assistance à long terme pour Haïti, le gouvernement devrait déposer au Parlement un rapport sur l'aide du Canada à Haïti à la fin du mandat prorogé du Cadre de coopération intermédiaire en 2007. Le rapport devrait contenir des renseignements concrets sur toutes les mesures prises pour corriger les problèmes recensés dans les évaluations des bailleurs de fonds — comme l'étude de 2004 de l'ACDI pour l'OCDE — ainsi que des informations précises sur les résultats de l'aide canadienne apportée à Haïti dans l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement, en vue de la mise au point du futur modèle de rapports au Parlement.

RECOMMANDATION 3

Dans le domaine de la sécurité, le Comité convient que la MINUSTAH doit avoir des pouvoirs et un mandat clairs pour désarmer les bandes de criminels. Le Canada, en collaboration avec ses partenaires internationaux, doit aider les Haïtiens à répondre au besoin primordial de normalisation et de sécurité dans tous les secteurs. Le Canada devrait également songer à augmenter sa contribution à la mission de l'ONU pendant la période de prorogation de son mandat.

Pour ce qui a trait à la réforme de la police, le Canada devrait participer davantage, au cours des deux ou trois prochaines années, à la création et la formation d'une force policière nationale politiquement neutre, en se rappelant les leçons tirées de son précédent programme de réforme de la police haïtienne.

ailleurs, il est possible d'admettre sans faux-fuyants les erreurs du passé, d'en tirer les enseignements et de les éviter dans l'avenir. En améliorant son intervention en Haïti, le Canada peut à la fois faire œuvre utile auprès de la population haïtienne et faire progresser ses propres intérêts à long terme dans un monde plus stable et plus démocratique. Cette leçon d'espoir est la plus importante que le Comité tire de son examen de la situation périlleuse d'Haïti et des possibilités ouvertes par les élections.

RECOMMANDATION 7

Dans le cadre des énoncés de politique réclamés dans les recommandations 1 et 2, le Canada devrait souscrire officiellement à une stratégie pangouvernementale pour Haïti qui envisage une participation d'une durée d'au moins dix ans et qui précise que le financement à long terme — au-delà des affectations de cinq ans déjà annoncées en juillet 2006 — sera disponible pour appuyer sans réserve cette stratégie.

Il faut aussi songer à éliminer la dette bilatérale et multilatérale d'Haïti, qui s'élevait à 1,3 milliard de dollars américains en 2005 et qui oblige le gouvernement haïtien à affecter annuellement quelque 60 millions de dollars américains à son remboursement. Le Canada, de concert avec d'autres pays et organisations internationales, devrait œuvrer à l'élimination de la dette d'Haïti, en accord avec l'initiative d'aide aux pays pauvres très endettés.

Le Canada devrait également prêter son concours et son soutien aux organisations de la société civile. Une stratégie d'aide à long terme avec Haïti doit inclure à la fois le gouvernement et la société civile.

Le Comité ne se berce pas de l'illusion que la solution au problème d'Haïti est à portée de main ou que l'aide du Canada peut en elle-même faire de l'État fragile haïtien une démocratie fonctionnelle. Un effort à très long terme de volonté politique doit être consenti tant par la communauté internationale que par le gouvernement haïtien, travaillant ensemble vers une vision commune de développement pour Haïti. Solidaire de cet effort de collaboration, il faut que le Canada, parmi les premiers partisans d'élections valides en Haïti en 2006 continue de manifester sa détermination d'accompagner Haïti sur le long chemin qui l'attend.

Le Comité accueille avec satisfaction l'assurance du ministre Mackay que ce sera le cas — que « le Canada y sera donc pour une période indéfinie ». Il se réjouit également de l'annonce du 25 juillet 2006 du gouvernement d'un réengagement financier de cinq ans de 500 millions de dollars pour Haïti. En vérité, il faudra regarder même au-delà de 2011 et du mandat de l'actuel gouvernement Préval. Comme les analyses de la situation d'Haïti l'ont montré, les bailleurs de fonds ont été par le passé trop empressés de reculer ou de se retirer quand la situation s'est corisée, perdant ainsi leurs investissements et devant intervenir à nouveau quelques années plus tard en payant le prix fort. Les témoins ont exhorté à la patience, à ne pas s'attendre à une solution rapide et à se préparer à des revers.

Le Comité est également bien au fait des jugements sans fard des insuffisances passées des bailleurs de fonds — fragmentation des projets, conditionnalités inappropriées et inefficaces, piètre coordination, entre autres — qui ont été admises dans les études d'évaluation des donateurs, dont celles de l'ACDI et du Cadre de coopération intermédiaire. Ce qui compte maintenant, c'est que toutes ces leçons soient apprises et que les bailleurs de fonds ne négligent rien pour travailler avec le gouvernement nouvellement élu d'Haïti pour donner au pays le plus pauvre de l'hémisphère une véritable chance de sortir de son état de crise prolongée. Les bailleurs de fonds doivent agir aussi rapidement que possible pour ne pas laisser échapper l'occasion.

Dans le sillage de la conférence d'annonce de contributions des bailleurs de fonds et de la prorogation du mandat de la MINUSTAH par les Nations Unies à l'été de 2006, le Canada doit continuer de proclamer son attachement à une stratégie à long terme de sécurité humaine, de développement et de démocratisation en Haïti. Nous avons énuméré ici certaines des tâches difficiles qui doivent être accomplies pour que cette stratégie puisse s'inscrire dans la durée.

Les interventions complexes mettent à l'épreuve l'ingéniosité et la détermination de la politique internationale du Canada. En Haïti comme

soutien, tant financier que logistique, afin d'assurer la tenue des élections municipales, dont celles qui sont prévues pour décembre 2006. La tenue de ces élections est essentielle pour la sauvegarde de tout le travail qui a été accompli et pour éviter que le gouvernement ait la tentation de nommer les maires et ainsi reproduire une situation qui a constitué une des plus grandes sources de corruption en Haïti dans le passé.

Au-delà de la poursuite de l'assistance électorale, le Comité appuie vigoureusement la participation à long terme du Canada dans la création d'institutions démocratiques et de bonne gouvernance durables en Haïti. En particulier, le Canada devrait s'efforcer de consolider le régime parlementaire en Haïti dans le but d'assurer une meilleure représentation de tous les citoyens au Parlement national.

V. Vers une stratégie à long terme durable de participation du Canada

Ce qui a le plus miné les efforts extérieurs de la dernière décennie en vue de faire d'Haïti un État démocratique stable, fonctionnel, pluriel et moderne au service de tous ses citoyens, c'est la propension à vouloir sortir de la crise à la hâte. Les décideurs d'aujourd'hui doivent résister à la tentation d'intervenir uniquement lorsque la crise atteint son paroxysme, de stabiliser le pays, de tenir des élections pour ensuite atrophier leur présence et leur participation. Dans un monde où il y a autant de crises, peut-être est-il effectivement difficile de maintenir l'intérêt de la communauté internationale pour un pays aussi petit qu'Haïti — surtout quand on a eu tant de mal à obtenir et maintenir des succès dans ce pays et quand apparaît chez beaucoup de protagonistes internationaux une « lassitude à l'endroit d'Haïti ». Dans le cas des États-Unis et du Canada, toutefois, la proximité d'Haïti, la présence et l'influence grandissantes de leurs diasporas et l'importance de ce pays des Antilles en tant que problème international et de politique intérieure contraignent non seulement à un engagement soutenu mais aussi à un leadership soutenu en vue de conserver l'engagement des autres participants.

Robert Maguire⁶⁵

Des situations comme celle d'Haïti sont particulièrement complexes d'au moins trois manières qui sont importantes pour les décideurs. Premièrement, elles exigent un grand éventail d'interventions, dont la sécurité, le développement et la diplomatie... Deuxièmement, ce sont des situations extrêmement imprévisibles à cause de nombreuses formes d'insécurité et d'instabilité politique. Elles sont particulièrement imprévisibles pour la population du pays, mais aussi pour ceux qui y travaillent, car des opérations qui autrement seraient normales deviennent

⁶⁵ « Assisting a Neighbour: Haiti's Challenge to North American Policy-Makers », dans Shamsie et Thompson (2006), chapitre 2, p. 32-33.

que les institutions représentatives vont nécessairement prêter une attention particulière à ces groupes⁶¹. »

Le Parlement haïtien éprouve de grands besoins dans presque tous les domaines. Tout en étant soucieux de respecter la souveraineté des Haïtiens sur leurs propres institutions et leur désir d'avoir la maîtrise d'œuvre du projet, M. Kira a esquissé devant le Comité plusieurs voies que le Centre parlementaire espère emprunter à longue échéance⁶² avec son partenaire haïtien.

Conformément à ce que nous avons entendu et appris pendant les trois missions que nous avons effectuées en Haïti, l'un des axes de notre intervention se situera au niveau de la formation du personnel administratif du Parlement et des parlementaires eux-mêmes, en mettant l'accent sur le travail qui se fait en commission parlementaire.

Aussi, compte tenu de la relation traditionnellement difficile entre l'exécutif et le Parlement, nous pensons pouvoir offrir une contribution utile dans ce domaine, que ce soit, par exemple, au niveau du travail qui est fait en commission parlementaire ou au niveau des rapports que fait l'exécutif au Parlement.

Un autre volet de notre intervention consiste à offrir notre concours au leadership parlementaire haïtien dans ses efforts visant à assurer une plus grande ouverture des institutions parlementaires aux citoyens et aux citoyens, avec pour objectif de redonner⁶³ au Parlement une crédibilité et une reconnaissance dont il a tant besoin⁶⁴.

M. Miller a également suggéré la possibilité d'une aide technique du Parlement canadien au Parlement haïtien, allant jusqu'à dire que « le Comité pourrait peut-être se joindre à un Comité équivalent de la Chambre des députés d'Haïti⁶⁴ ». Pour les membres du Comité, il faudrait que l'initiative vienne du Parlement d'Haïti et que celui-ci demande l'aide parlementaire du Canada, alors seulement la faisabilité du projet pourrait-elle être soigneusement étudiée. Tout projet en ce sens devrait respecter la souveraineté d'Haïti, correspondre parfaitement aux besoins de la société haïtienne et être de nature à accroître la capacité des Haïtiens d'embrasser des réformes.

RECOMMANDATION 6

Le Canada devrait s'assurer du maintien et de la consolidation des infrastructures électorales mises en place. Dans cet esprit il devrait fournir un plus grand

⁶¹ *Ibid.*, p. 11.

⁶² Le projet actuel est d'une durée de trois ans. M. Miller s'est toutefois dit en faveur d'un financement sur une période plus réaliste de quatre à cinq ans.

⁶³ FAAE, *Témoignages*, séance no 10, 13 juin 2006, p. 12.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 14.

parce que « [c']est aussi dans cet espace qu'on trouve des lieux d'apprentissage de la démocratie⁵⁷ ».

En ce qui concerne les institutions politiques et de gouvernance, on a absolument besoin de mécanismes d'inclusion, de dialogue et de réconciliation (y compris entre les forces pro- et anti-Aristide). Que le gouvernement Préval-Alexis soit une coalition multipartite est encourageant, tout comme l'est l'existence d'un poste de ministre chargé des relations avec le Parlement. Toutefois, ainsi que l'a rappelé au Comité Thérèse Bouchard, directrice de l'unité droit, paix et démocratie du CECI :

Le Parlement n'a pas de grandes habitudes et de culture politique de fonctionnement. C'est un autre défi, et il nous faudra appuyer les Haïtiens dans leurs efforts pour y faire face. Puisque nous avons appuyé les efforts de démocratisation et puisqu'on revient à la normalité constitutionnelle en Haïti, il est important que nous mettions en œuvre les moyens nécessaires pour que cela réussisse. En démocratie, cela doit passer entre autres par la compétence des instances élues du Parlement haïtien.⁵⁸

En ce qui concerne le développement des institutions parlementaires haïtiennes, le Comité a été particulièrement intéressé par l'exposé de Robert Miller et Joseph Kira du Centre parlementaire, qui est l'agence exécutive d'un projet canadien de cinq millions de dollars de renforcement du Parlement haïtien. Comme le souligne un récent document du PNLD, les assemblées législatives en situation de faiblesse par rapport au pouvoir exécutif le sont souvent encore plus en cas de conflit; pourtant, elles ont un rôle déterminant à jouer dans le dialogue et le redressement nationaux⁵⁹.

Robert Miller a fait remarquer que « des élections ne devraient jamais être envisagées comme une stratégie de retrait pour les joueurs de l'extérieur⁶⁰ » parce qu'elles ne sont que le début d'un long et difficile processus de démocratisation. Il est tout à l'honneur du Canada d'avoir pris les devants et de s'être penché sur la question du renforcement de l'institution parlementaire, dimension souvent négligée dans les cadres de planification du développement. En même temps, M.M. Miller et Kira n'ont pas caché les complexités et les questions délicates qui devront faire l'objet de négociations dans le contexte haïtien pour éviter que le projet ne coure à l'échec. De manière plus générale, M. Miller a déclaré au Comité que « les programmes de soutien des parlements doivent porter une attention particulière à l'élargissement et à l'intensification de la participation des pauvres et des marginalisés. Bien entendu, c'est particulièrement important dans un pays comme Haïti où les pauvres représentent la majorité, mais il ne faut pas partir du principe

⁵⁷ Ibid., p. 12.

⁵⁸ Ibid., p. 10.

⁵⁹ Programme des Nations Unies pour le développement, *Parliaments, Crisis Prevention and Recovery: guidelines for the international community*, New York, 2006.

⁶⁰ FAPE, *Témoignages*, séance no 10, 13 juin 2006, p. 10.

stratégie globale de développement doit aussi accorder une attention particulière aux secteurs suivants : le développement rural et local, y compris la production agricole et la sécurité alimentaire; la scolarisation de base des enfants; le renforcement du pouvoir des femmes; la formation d'organisations syndicales et d'associations de la société civile fortes; et la création d'un climat propice aux investissements du secteur privé.

Étant donné le niveau de dégradation de l'environnement en Haïti, le Canada doit travailler avec ses partenaires internationaux et avec le nouveau gouvernement haïtien pour s'assurer qu'une priorité soit également accordée à la résolution des graves problèmes environnementaux auxquels fait face Haïti, tels que la déforestation responsable des graves inondations, la pollution des berges et l'accumulation de déchets dans les rues des villes et des villages, pour ne nommer que ces problèmes.

Créer les conditions nécessaires à la démocratie et à un État fonctionnel

Les témoins ont rappelé au Comité que même si la tenue d'élections relativement réussies a marqué un pas en avant pour Haïti, l'objectif reste de bâtir une société démocratique durable dotée d'institutions étatiques efficaces. Dans ce processus de longue haleine, les bailleurs de fonds comme le Canada devront s'armer de patience, car il n'y a pas de raccourci, a prévenu Pierre Racicot, président du conseil d'administration du CECI. Comme il l'a dit au Comité :

Il faudra agir tranquillement auprès des masses populaires pour essayer de les habiliter [...] Par un processus lent de partenariat, on pourra les amener à prendre conscience de leur propre capacité à se prendre en main et à établir tout doucement une vraie démocratie.

Présentement, à Haïti, on a les mécanismes d'une démocratie. Toutefois, on n'a pas une démocratie réelle dans la mesure où les gens n'ont pas une base suffisante de connaissances et de capacité à se renseigner. Ils ne se sentent pas habilités à voter, à prendre des décisions, à faire ce que nous, de la société civile, faisons en venant vous rencontrer et répondre à vos questions⁵⁶.

De renchérir Michel Chaurrette du CECI : « Il faut cesser de penser que le pays n'est pas en crise parce qu'il a un gouvernement élu. Haïti est un pays en crise, et il le sera pour longtemps, et le fait d'élire un gouvernement n'y changera rien. » Il insiste également sur la nécessité de développer la société civile à l'échelon local

avoir une grande coalition des défenseurs des droits humains. Elle existe, mais elle a besoin d'être enrichie. Il doit y avoir un regroupement des associations de jeunes, dont je parlerai, puisque 52 p. 100 des Haïtiens ont moins de 25 ans.

Il s'agit donc de soutenir d'une façon systématique la consolidation d'une société civile durable de ces grands secteurs, d'assurer sa cohésion pour trois ou cinq ans, de la rendre capable de faire des propositions en matière de politiques économiques, sociales et culturelles et de la rendre capable de jouer le jeu des règles démocratiques. Il me semble que l'on devrait réfléchir à des partenariats de trois ans ou de cinq ans pour nous assurer que ce que nous faisons ne sera pas défait dans deux ou trois ans⁵⁵.

M. Roy a aussi fait remarquer que le futur développement social et économique ne peut se faire quand 40 p. 100 des enfants haïtiens ne sont toujours pas scolarisés. Il dit espérer que le Canada appuiera une initiative d'éducation de base sur une grande échelle. Dans le secteur de l'éducation postsecondaire, Elena Alvarado d'Entrada universitaire mondiale du Canada (EUMC) a elle aussi évoqué une initiative de coopération internationale en collaboration avec le gouvernement haïtien.

Pour importantes que soient les études, il faut que du travail attende la jeune majorité haïtienne au sortir de l'école, si bien que dans l'immédiat une priorité est encore une fois la création d'emplois durables par le secteur privé et les pouvoirs publics. Le Comité a relevé que le premier ministre Alexis a consacré une grande partie de son discours de politique générale du 6 juin 2006 à la nécessité de procéder à des réformes qui facilitent les investissements du secteur privé, indispensables à la relance économique d'Haïti.

On peut avoir l'impression que tout doit être fait en même temps. Il n'empêche que pour que le nouveau gouvernement d'Haïti ait une chance de réussir, il faut absolument que quelque chose soit fait dans l'immédiat pour donner aux Haïtiens de vrais débouchés et des moyens de subsistance durables sans abandonner les pauvres à eux-mêmes. De tous les problèmes à régler en Haïti, il en est un, d'ordre économique, qui est fondamental : les bons emplois offrant un salaire qui permet de soutenir une famille se font rares, en raison du manque de sécurité civile et de stabilité au pays qui repousse les investisseurs nationaux et étrangers.

RECOMMANDATION 5

Le Canada doit travailler avec ses partenaires internationaux et avec le nouveau gouvernement haïtien pour s'assurer qu'une priorité immédiate des plans de développement soit l'établissement d'un projet économique, la création d'emplois et des améliorations tangibles de la situation des classes pauvres haïennes. La

La professeure Yasmine Shamsie de l'Université Wilfrid Laurier a également insisté sur l'importance de l'agriculture et de la production vivrière, affirmant qu'il « est par contre difficile d'imaginer que l'on viendra à bout de la pauvreté extrême en Haïti sans un plan énergétique et durable ciblant le monde rural⁵⁰ ». Elle met en doute la décision du Canada d'emboîter le pas aux autres grands bailleurs de fonds, qui implique « des stratégies de développement qui reposent essentiellement sur les régions urbaines » et qui comptent sur des emplois à bas salaire dans le secteur manufacturier et des opérations de transformation destinées à l'exportation pour créer un grand nombre d'emplois. Même en admettant que « l'agriculture ne deviendra jamais le principal moteur de la croissance économique d'Haïti », elle conclut que « si la réduction de la pauvreté est bien un objectif important pour le Canada, la relance de la production agricole et l'amélioration de la sécurité alimentaire pour les ménages des régions rurales doivent se voir accorder une priorité stratégique⁵¹ ».

Michel Chaurrette a également soulevé les problèmes particuliers de la riziculture haïtienne : « Tant et aussi longtemps que les États-Unis feront du dumping de riz subventionné américain, l'apaisement et la paix en Haïti seront impossibles. La transposition du modèle économique international à Haïti va conduire à un échec, à une catastrophe économique. Il faut un dispositif spécial de protection de l'économie haïtienne⁵². »

De manière plus générale, il a rappelé que « l'espace local est actuellement un espace d'action réel » et qu'il « faut miser sur les femmes⁵³ ». C'est au niveau local que le CECI a obtenu le plus de succès, même en période de crise et de retrait des bailleurs de fonds. D'autres témoins se sont dit en faveur de cette façon de faire. Eric Faustin, du Regroupement des organismes canado-haïtiens pour le développement (ROCAHD), a insisté sur l'importance en matière d'aide du secteur informel et communautaire, des projets de microcrédit pour les femmes et du renforcement des organisations de la société civile. Boyd McBride, de SOS Villages d'Enfants Canada, a déclaré au Comité : « Il faudra faire plus, beaucoup plus, de développer communautaire de base à Haïti⁵⁴. »

Jean-Louis Roy, de Droits et Démocratie, a soutenu toutefois que le soutien pour la société civile doit évaluer la création de mouvements sociaux efficaces et des partenariats à long terme. Comme il le dit lui-même :

Je souhaite que, plutôt que d'aider les individus ou les groupes un à un, nous ayons une politique visant à consolider des secteurs de la société civile. Il doit y avoir une fédération des femmes haïtiennes interne. Il doit y

⁵⁰ FAAE, *Témoignages*, séance no 6, 31 mai 2006, p. 3.

⁵¹ *Ibid.*, voir également Shamsie, « The Economic Dimension of Peacebuilding in Haïti », dans Shamsie et Thompson (2006), chapitre 3.

⁵² FAAE, *Témoignages*, séance n° 13, 20 juin 2006, p. 12.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ FAAE, *Témoignages*, séance n° 11, 14 juin 2006, p. 2.

S'attaquer à la pauvreté en Haïti

Les pays donateurs ont reconnu que la pauvreté et les inégalités comptent parmi les éléments qui ont mené à la violence, à l'insécurité et à l'instabilité politique en Haïti. Plusieurs témoins ont souligné que la violence et l'insécurité qui touchent Haïti découlent, dans une large mesure, de l'incapacité chronique de s'attaquer à la pauvreté. À la lueur de ce constat, le Canada devrait s'assurer que la stratégie adoptée pour venir en aide à Haïti ne vise pas uniquement à améliorer le développement du secteur privé mais aussi à améliorer la situation des pauvres en Haïti et tout particulièrement la population rurale, qui constitue la majorité de la population haïtienne.

Pour faire ressortir le lien entre la sécurité et la pauvreté, Thérèse Bouchard du CECL a soulevé un point important lorsqu'elle s'est dit convaincue que « le plus grand obstacle à la sécurité, c'est la pauvreté. C'est pourquoi il faut que les programmes de développement aient, entre autres objectifs, celui de rendre justice aux plus pauvres [...] Il y a une culture de violence en Haïti, et les paysans les plus pauvres la subissent encore. Il est très important, pour la sécurité à long terme du pays, de travailler aux causes de la violence⁴⁷. »

« Il faut qu'il y ait un projet économique; il faut qu'il y ait de l'emploi pour Haïti », d'ajouter Michel Chaurrette du CECL⁴⁸. John Graham y dénonce là un échec du précédent gouvernement de transition. Il soutient qu'il s'agit de circonstances exceptionnelles qui exigent un programme urgent et audacieux de création d'emplois.

De multiples réalisations sont nécessaires. En premier lieu, une amélioration visible de la situation sous la forme de grands ouvrages publics générateurs d'emplois pour montrer que les choses bougent et prouver aux habitants qu'ils sont partie prenante du succès d'un nouveau gouvernement. [...]

Nous ne pouvons nous permettre d'attendre que le processus habituel des mécanismes d'aide ponde leurs programmes bien structurés et issus de soumissions en règle. Nous avons besoin de travailleurs armés de pelles sur le terrain maintenant. Il faut faire le nécessaire pour que cela se produise. Pour y arriver, un leadership politique devra donner l'impulsion, l'aval politique qui permettra aux donateurs de court-circuiter les règles régissant normalement les dépenses. Il faudra aussi du courage politique. Une campagne d'ouvrages publics d'urgence souffrira inévitablement de certains abus. [...] Mais dans la situation actuelle, c'est un risque qu'il faut courir.⁴⁹

⁴⁷ FAAE, *Témoignages*, séance n° 13, 20 juin 2006, p. 11.
⁴⁸ *Ibid.*, p. 12.
⁴⁹ FAAE, *Témoignages*, séance n° 11, 14 juin 2006, p. 3.

nationale politiquement neutre, en se rappelant les leçons tirées de son précédent programme de réforme de la police haïtienne.

Les tribunaux et le système carcéral en Haïti ont aussi besoin d'une révision en profondeur, et l'urgence de la tâche est indéniable. Cette révision doit inclure les juges et autres magistrats en fonction de lignes directrices rigoureuses. Tel qu'il est indiqué dans le rapport d'octobre 2006 de l'International Crisis Group :

Il est improbable que la réforme de la police soit efficace si elle ne s'accompagne pas d'une réforme de la justice, qui est malheureusement encore plus lente. [...] Pour la plupart des Haïtiens, c'est celui qui aura le plus d'argent qui aura gain de cause devant les tribunaux. Si le gouvernement Préval a cherché à mettre une terme aux détentions politiques les plus gênantes, des milliers d'individus demeurent en prison sans avoir reçu un procès équitable et beaucoup sont incarcérés pour une durée supérieurement à la peine qu'ils pourraient se voir infliger pour le délit qui leur est reproché⁴⁴.

Le rapport poursuit ainsi : « Le système carcéral est le point noir de la justice haïtienne. Les prisonniers croupissent pendant des années sans avoir été jugés et condamnés. Beaucoup d'entre eux ne savent même pas pourquoi ils sont incarcérés. Les conditions d'incarcération sont épouvantables, les locaux sont surpeuplés et il n'y a pas assez d'installations sanitaires⁴⁵. »

Dans un système carcéral aussi engorgé, insalubre et terriblement surpeuplé, beaucoup de détenus ignorent quand aura lieu leur procès, et même s'ils seront jugés un jour. Quelques 80 p. 100 de la population carcérale est détenue provisoirement. C'est une situation qui nuit par surcroît au travail de la police. Le surintendant principal Beer, de la GRC, a fourni les explications suivantes au Comité : « la police ne peut pas agir et arrêter quelqu'un, l'emprisonner tout en sachant que cette personne risque de ne jamais avoir d'avis juridique, et qu'elle pourrait ne jamais voir de juge ou devoir répondre de ses actes si un tel pouvoir exécutif existe, alors, vous commettez un viol des droits de la personne simplement en faisant votre travail⁴⁶. »

RECOMMANDATION 4

Dans le secteur de la justice et du système pénitentiaire, puisque l'impunité règne toujours à travers tout le pays le Canada devrait travailler étroitement avec les autorités haïtiennes et ses partenaires internationaux pour mettre fin à l'impunité, mettre sur pied un système national de protection des droits de la personne, former les juges et réformer le système carcéral.

⁴⁴ Haïti : sécurité et réintégration de l'État, p. 10.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ FAAE, *Témoignages*, séance n° 6, 31 mai 2006, p. 18.

que les premiers mois du nouveau gouvernement sont déterminants et qu'il est essentiel que les Haïtiens puissent constater une amélioration concrète de leur situation, et puisque tous les témoins nous ont confirmé que le désarmement est essentiel pour le développement durable et la mise en place d'une gouvernance démocratique en Haïti, le Comité convient qu'il est urgent, voire primordial, que le Canada s'assure en toute priorité que le mandat de la MINUSTAH soit clairement défini afin que la MINUSTAH ait le pouvoir et les capacités d'aider le gouvernement haïtien à procéder au désarmement des différents groupes armés de façon systématique et décisive et aussi afin que la MINUSTAH puisse faire face aux bandes armées de manière plus adéquate et efficace. Son rôle ambigu empêche la MINUSTAH d'accomplir son travail correctement.

Sachant qu'il y a un besoin criant de réformer la Police Nationale Haïtienne puisque celle-ci est en manque d'effectif, sous-équipée, minimalement entraînée et incapable de faire face aux problèmes de trafic grandissant de drogue, d'armes et de contrebande, le Canada, devrait par ailleurs, contribuer davantage de façon significative et constante, et ce, pour les deux ou trois prochaines années, à la mise en place et à la formation d'une force police nationale professionnelle et dépolitisée. Le contribution du Canada à la réforme et à la formation d'une police nationale professionnelle et dépolitisée devra, tenir compte des leçons apprises des programmes de réforme du passé.

RECOMMANDATION 3

Dans le domaine de la sécurité, le Comité convient que la MINUSTAH doit avoir des pouvoirs et un mandat clairs pour désarmer les bandes de criminels. Le Canada, en collaboration avec ses partenaires internationaux, doit aider les Haïtiens à répondre au besoin primordial de normalisation et de sécurité dans tous les secteurs. Le Canada devrait également songer à augmenter sa contribution à la mission de l'ONU pendant la période de prorogation de son mandat.

Pour ce qui a trait à la réforme de la police, le Canada devrait participer davantage, au cours des deux ou trois prochaines années, à la création et la formation d'une force policière

La MINUSTAH, en accord avec le gouvernement haïtien, devrait avoir des pouvoirs et un mandat clairs, dont celui de procéder à des arrestations.

qui ont les moyens de renverser en quelques heures — on les voit à l'œuvre en ce moment — les efforts d'un grand nombre en semant la terreur et en assassinant. Ces gens doivent être maîtrisés et contrôlés. La société haïtienne doit être débarrassée d'une façon forte de ces éléments qui peuvent défaire rapidement tout le travail que d'autres, dont le Canada, pourraient faire dans ce pays⁴¹.

M. Roy a également soulevé la question du terme qui doit être mis à l'impunité dans le système judiciaire et de la formation des jeunes juges, quitte à dépêcher des juges de pays francophones. Il estime également que dans le domaine policier le Canada pourrait faire plus. David Beer a précisé que la GRC s'efforçait à se doter d'une capacité permanente de mise sur pied de missions de maintien de la paix. Toutefois, le colonel Denis Thompson, directeur, politique du maintien de la paix au ministère de la Défense nationale, a déclaré : « Nous sommes maintenant à la limite de notre capacité d'envoyer en Haïti des policiers civils qui parlent français⁴². » Il n'entrevoit pas non plus d'augmentation de la contribution militaire du Canada et dit s'attendre à ce que le nouveau mandat d'imposition de la paix en vertu du chapitre VII reste essentiellement le même.

Néanmoins, des témoins comme Jean-Louis Roy ont réclamé davantage d'action. Comme il l'a dit au Comité :

Je crois que le Canada devrait faire le tour de ses ressources. Je sais qu'il y a des implications financières considérables. Cependant, réussir tout ce que j'évoque dans cette décennie coûterait moins cher que recommencer en 2014 ou en 2015, comme on est en train de le faire parce qu'on a lâché Haïti trop tôt dans les années 1990. C'est absolument fondamental. ...

Le Canada doit absolument contribuer d'une façon directe et constante, dans les deux ou trois prochaines années, à la mise en place d'une police nationale professionnelle et dépolitisée disposant de l'ensemble des normes, des ressources et des équipements nécessaires pour accomplir sa mission et ses fonctions. Déjà le Canada intervient, et j'aurais dû le mentionner plus tôt, pour les palais de justice et pour certains commissariats de police. On ne parle pas de cela; on parle du besoin de former plusieurs milliers de policiers dans les deux ou trois prochaines années. On pourrait peut-être le faire dans le contexte de la Francophonie et aussi, évidemment, de l'OEAC⁴³.

Donc, étant donné la grave situation d'insécurité et le climat de violence qui prévalent toujours en Haïti, une violence perpétuée par des bandes armées, des criminels et aussi certains éléments de la Police Nationale Haïtienne ; étant donné

⁴¹ FAAE, *Témoignages*, séance n° 14, 21 juin 2006, p. 2.

⁴² FAAE, *Témoignages*, séance n° 9, 7 juin 2006, p. 12.

⁴³ FAAE, *Témoignages*, séance n° 14, 21 juin 2006, p. 2-3.

M. Graham a aussi fait remarquer que les bas salaires dans les services de police et de la justice sont à l'origine de la corruption et que les bailleurs de fonds devront peut-être envisager de les subventionner, vu le peu de moyens financiers des autorités haïtiennes.

Les donateurs devront envisager de modifier la composition des forces des Nations Unies en Haïti. Ces forces qui ont été initialement rassemblées à la hâte se sont révélées dans une certaine mesure inadéquates pour la mission qu'elles devaient remplir. Au lieu de confier la répression des émeutes à des forces militaires ordinaires, on a besoin, à l'évidence, d'unités policières ou militaires d'intervention tactique possédant la formation spécialisée, l'expérience et la capacité de mener à bien des interventions délicates en milieu urbain.

En outre, la mission des Nations Unies doit être autorisée à recueillir des renseignements sur les transmissions. L'absence de renseignements sur les transmissions accroît sensiblement le risque pour les forces onusiennes et les civils lorsque des opérations se déroulent dans des zones urbaines densément peuplées³⁸.

Dans le contexte de la prorogation du mandat de la MINUSTAH en août 2006³⁹, Andrew Thompson, attaché de recherche du Centre for International Governance Innovation a soutenu que « le Canada peut œuvrer auprès des Nations Unies afin de veiller à ce que son mandat soit renouvelé en avril prochain et d'insister pour que les mécanismes de la MINUSTAH en matière de droits de la personne disposent de moyens suffisants pour remplir leurs fonctions⁴⁰ ». Toutefois, Jean-Louis Roy, président de Droits et Démocratie a plaidé en faveur de la séparation des mandats droits humains et sécurité, et dit espérer que le Haut commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme obtiendrait les moyens nécessaires pour ouvrir une permanence à Haïti. Les deux ont convenu qu'un programme vigoureux de désarmement, de démobilisation et de réintégration est essentiel. D'après M. Roy :

Le gouvernement du Canada doit se battre à New York pour que le mandat qui sera donné par le Conseil de sécurité à la MINUSTAH contienne, dans les termes les plus exigeants, l'obligation de désarmer les groupes privés

³⁸ FAAE, *Témoignages*, séance no 11, 14 juin 2006, p. 4.

³⁹

Le 15 août 2006, aux termes de la résolution 1702, le Conseil de sécurité de l'ONU a décidé à l'unanimité de proroger de six mois le mandat de la MINUSTAH et de la doter d'un « contingent d'un maximum de 7 200 militaires de tous les rangs et d'un maximum de 1 951 policiers prié donc instamment les États Membres de mettre un nombre suffisant de candidats policiers qualifiés, en particulier francophones, à la disposition de la MINUSTAH et de détacher auprès d'elle des experts de la lutte antiracketing ». Le Conseil a également demandé que « 16 spécialistes des questions pénitentiaires [soient] détachés par les États Membres afin d'aider le Gouvernement haïtien à remédier aux carences du système pénitentiaire ». Même si dans son rapport le secrétaire général avait demandé au conseil une prorogation de douze mois du mandat, les États-Unis ont tenu à le limiter à six mois. La formule de compromis figurant dans la résolution se lit comme suit : « jusqu'au 15 février 2007, dans l'intention de le proroger de nouveau ». (On trouvera en ligne la résolution et son contexte à l'adresse : <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/CS8811.doc.htm>).

⁴⁰ FAAE, *Témoignages*, séance n° 6, 31 mai 2006, p. 4.

Le Comité croit aussi qu'il est nécessaire que des examens approfondis et des contrôles rigoureux de la police haïtienne devraient être effectués par les autorités haïennes compétentes

Il conviendra dans une première étape de procéder à un remaniement complet de tous les secteurs de la justice. De plus, celui-ci réclamera un travail de longue haleine, à bien précisé le surintendant principal Beer, et les bailleurs de fonds devront s'attendre à être engagés dans une certaine mesure pour les vingt prochaines années.

Par ailleurs, les témoins se sont abondamment interrogés sur l'adéquation de l'actuel effectif militaire et policier de la MINUSTAH³², ainsi que sur la faiblesse du mandat de l'ONU, qui oblige les forces internationales à travailler aux côtés de la Police nationale haïtienne qui, elle, n'a pas la confiance la population³³. David Beer a déploré le manque de francophones provenant des pays contributeurs et déclaré que « pour être honnête, la plupart [des agents] n'ont pas beaucoup plus d'expérience, de formation ou de connaissances que les Haïtiens qu'ils sont censés aider³⁴ ». Il a aussi indiqué que le contingent canadien de 65 agents est bien inférieur à notre engagement maximum de 100³⁵.

Thérèse Bouchard, du Centre canadien d'étude et de coopération internationale (CECI), a évoqué la perception répandue dans la population haïtienne que la MINUSTAH n'a ni l'autorité ni la compétence pour faire face aux bandes armées. « En résumé, la MINUSTAH doit avoir un mandat clair, et le personnel affecté à la tâche doit être compétent³⁶. » L'ONG internationale ActionAid a proposé une série de changements nécessaires au mandat de la MINUSTAH dans un rapport publié en juillet 2006³⁷.

John Grahame a fait la réflexion suivante devant le Comité :

³² Depuis juin 2006, l'effectif autorisé de la MINUSTAH se compose d'un contingent de 7 200 militaires — auxquels les Forces canadiennes fournissent cinq hauts grades au Quartier général de la Mission — et 1 800 policiers civils (CIVPOL), dont 100 Canadiens et 25 autres policiers à la retraite agissant comme conseillers. Le commandant de la force de l'ONU est brésilien et son pays fournit 1 200 soldats, soit le plus important contingent de tous les pays.

³³ Au sujet des graves difficultés avec lesquelles est confrontée la MINUSTAH, voir également Col. Jacques Morneau, « Reflections on the Situation in Haiti and the Ongoing UN Mission », dans Shamsie et Thompson (2006), chapitre 5.

³⁴ FAAE, *Témoignages*, séance n° 6, 31 mai 2006, p. 19.

³⁵ Dans l'annonce du 25 juillet 2006 au sujet du financement quinquennal (2006-2011) accordé à la MINUSTAH, le gouvernement a répété son engagement en faveur d'un effectif de police de cette taille à la MINUSTAH.

³⁶ FAAE, *Témoignages*, séance n° 13, 20 juin 2006, p. 11.

³⁷ MINUSTAH: *DDR and Police, Judicial and Correctional Reform in Haiti — Recommendations for Change*, juillet 2006, consultable en ligne à l'adresse:

<http://www.actionaid.org/vps/content/documents/ActionAid%20Minustah%20Haiti%20Report%20July%202006.pdf>. DDR signifie désarmement, démobilisation, réintégration à Haïti.

baillieurs de fonds d'agir rapidement pour soutenir les efforts du nouveau gouvernement dans tous ces domaines.

Assurer la sécurité et la justice

Le plus grand défi qui se présente au nouveau président René Préval et à la Mission de paix des Nations Unies (MINUSTAH) est la sécurité. Le démantèlement des gangs et l'exécution d'une importante réforme de la police sont essentiels à l'atteinte des principaux objectifs de la nouvelle administration dans différents domaines, depuis la réforme de l'enseignement jusqu'à la gouvernance, en passant par les infrastructures, les investissements du secteur privé, l'emploi et l'agriculture.

International Crisis Group³⁰

S'il est une question qui transcende toutes les autres dans les témoignages entendus par le Comité, c'est celle de la sécurité et de la justice réclamées par les Haïtiens. Suzanne Laporte, vice-présidente de l'ACDI, direction générale des Amériques, a insisté sur l'attachement de l'ACDI à contribuer à réformer la police, le système judiciaire, et l'administration pénitentiaire, admettant que les forces extérieures temporaires ont un effet limité en l'absence d'engagement à long terme en faveur du renforcement des institutions, du développement du professionnalisme et de la lutte contre la corruption — toutes tâches exigeant des Haïtiens la volonté politique de réussir. Le surintendant principal David Beer, de la GRC, convient également que la volonté politique est « la clé dans la serrure » de la pérennisation des services de police. Il a aussi décrit en détail l'échec des efforts successifs des bailleurs de fonds dans les années 90, après lesquels « presque rien — équipement, matériel, infrastructure et formation — n'avait survécu au vol, au pillage, à la destruction gratuite ou, dans le cas de la formation, au simple abandon des principes et des procédures. » De plus :

Nous devons nous engager à améliorer le secteur de la justice en faisant un système intégré. Les systèmes judiciaires et correctionnels dysfunctionnels doivent être traités dans la même foulée que les services de police. Sans développement parallèle, les services de police ne feront aucun progrès durable. Il faut procéder sérieusement et de toute urgence à la mise à l'écart des fonctionnaires véreux et politisés pour démontrer la volonté du gouvernement de faire des changements³¹.

³⁰ International Crisis Group, *Haiti : sécurité et réintégration de l'État*, Briefing Amérique Latine/Caribbes n° 12, Port-au-Prince/Bruixelles, 30 octobre 2006, p. 1
http://www.crisisgroup.org/library/documents/latin_america/b12_haiti_security_and_the_reintegration_of_the_state.pdf.

³¹ FAAE, *Témoignages*, séance n° 6, 31 mai 2006, p. 14.

Même si les élections prévues ont été retardées à plusieurs reprises, les témoins en général ont estimé que la présidentielle de février et les législatives d'avril 2006 avaient obtenu un succès raisonnable, malgré un taux de participation beaucoup plus bas dans le deuxième cas ainsi que les doutes exprimés quant à la capacité du pays de tenir les municipales. Le Canada a beaucoup investi dans le processus électoral haïtien sous forme d'assistance technique et de dispositif sécuritaire grâce à la collaboration exemplaire d'Élections Canada, de l'ACDI (y compris du Corps canadien), des Affaires étrangères, de la GRC et des hauts grades des Forces canadiennes déployés au sein de la MINUSTAH.

Le directeur général des élections du Canada, Jean-Pierre Kingsley, a décrit au Comité le succès considérable de la Mission internationale d'évaluation des élections en Haïti (MIEH) en compagnie de M. Jacques Bernard, directeur général du Conseil électoral provisoire d'Haïti, qui a aussi dépeint les efforts du pays, en collaboration avec ses partenaires de la communauté internationale, pour créer une autorité électoral haïtienne permanente, fonctionnelle et viable. M. Kingsley a dit avoir bon espoir que cela puisse se faire : « À mon avis, il faudrait peut-être une année de partenariat de plus avec l'autorité électoral haïtienne — si elle est établie — pour pouvoir dire qu'il n'est plus nécessaire d'assurer un soutien externe, sauf peut-être un soutien financier par d'autres moyens, etc. »²⁹

Un des premiers soucis du Comité est que les infrastructures électorales mises en place soient maintenues et consolidées. Et pour continuer à nourrir des idéaux démocratiques, le Comité estime également qu'il faudrait faire comprendre aux citoyens, aux partis politiques et aux députés la valeur et les principes de la représentation parlementaire.

Par elles-mêmes, toutefois, les élections ne peuvent que créer une occasion de changement. Il faut aujourd'hui faire bien plus pour opérer les changements fondamentaux nécessaires. Même si le parti Lespwa (L'Espoir) du président Préval ne jouit pas de la majorité parmi les 18 partis politiques représentés au Parlement, il a su former un gouvernement de coalition dirigé par le premier ministre Jacques-Édouard Alexis et d'un conseil des ministres composé de membres de six partis différents. Le programme du gouvernement, annoncé par le premier ministre lors de son inauguration le 6 juin 2006, comporte quatre grandes priorités : la sécurité pour les Haïtiens et l'accès à la justice; l'élargissement de l'accès aux services publics minimum et aux chances économiques; l'inclusion démocratique, le dialogue et la réconciliation. Le Comité convient avec les témoins de la nécessité pour les

Aux termes de son plan d'assistance à long terme pour Haïti, le gouvernement devrait déposer au Parlement un rapport sur l'aide du Canada à Haïti à la fin du mandat prorogé du Cadre de coopération intermédiaire en 2007. Le rapport devrait contenir des renseignements concrets sur toutes les mesures prises pour corriger les problèmes recensés dans les évaluations des bailleurs de fonds — comme l'étude de 2004 de l'ACDI pour l'OCDE — ainsi que des informations précises sur les résultats de l'aide canadienne apportée à Haïti dans l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement, en vue de la mise au point du futur modèle de rapports au Parlement.

IV. À faire en priorité pour raviver l'espoir en Haïti

Au-delà de toutes les études, évaluations et cadres de planification, le fait est qu'un grand nombre d'Haïtiens ordinaires mènent une existence misérable. Par le passé, les bailleurs de fonds ne se sont désengagés que pour revenir plus tard, obligés de payer plus cher encore. Si l'on veut éviter qu'Haïti ne vacille de crise en crise, il faut absolument tirer les leçons des échecs passés et prendre des mesures concertées pour régler les problèmes précis que nous ont décrits les témoins et que nous examinons ci-dessous.

Profiter de l'embellie postélectorale

L'investiture de René Préval le 14 mai 2006 marque l'ouverture d'une période propice au dépassement de la polarisation politique, de la criminalité et du déclin économique qui caractérisent Haïti [...] Pendant les 100 premiers jours de son mandat, le nouveau président va devoir former un partenariat avec un parlement multipartite. Il va devoir montrer aux Haïtiens des progrès visibles, avec l'aide de la communauté internationale et ce dans un climat d'optimisme exceptionnel dans le pays.

International Crisis Group²⁷

Les quatre prochains mois du régime Préval sont critiques. Au cours de cette période, il est essentiel que les Haïtiens puissent constater une amélioration concrète de la situation. À défaut de cela, les critiques du nouveau président pourront se nourrir de la désillusion de la population, et le pays retombera de nouveau en chute libre. Si cela se produit, des investissements considérables, les nôtres compris, auront été perdus.

²⁷ International Crisis Group, *Haïti après les élections: Défis pour les 100 premiers jours de Préval*, Briefing Amérique Latine/Caribbes n°10, Port-au-Prince/Bruuxelles, 11 mai 2006, p. 1 (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4104&l=2>).

le rapport détaillé de juillet 2006 faisant état des réalisations du programme de l'ACDI en Haïti depuis l'adoption du CCI jusqu'en mars 2006²⁵.

Le directeur du programme de l'ACDI pour ce pays, Yves Pétillon, a aussi déclaré au Comité que la démarche stratégique actuelle de l'ACDI incorpore les conclusions de son étude de 2004. Les principaux axes de cette démarche sont de mettre l'accent sur des investissements productifs, accorder une attention particulière à la prévention des conflits, renforcer le consensus social et soutenir les acteurs du changement. En réponse aux reproches de ceux qui trouvent que la légion de petits projets à court terme a peu d'effet cumulatif, M. Pétillon a ajouté que la grande majorité des projets de l'ACDI en Haïti s'échelonnent désormais sur une plus longue période, de cinq à dix ans, et disposent de budgets variant entre 15 et 20 millions de dollars²⁶.

En accord avec les priorités sectorielles du CCI, le Canada a versé plus de 190 millions de dollars d'aide à Haïti d'avril 2004 à avril 2006, ce qui le place au deuxième rang des bailleurs de fonds après les États-Unis. En mai et juin 2006, les ministres Mackay et Verner ont annoncé des aides supplémentaires de 48 millions et de 15 millions respectivement. Comme il a été dit plus haut, étant ainsi les propos du ministre Mackay devant le Comité, le Canada a confirmé le 25 juillet 2006 son engagement à long terme à l'endroit d'Haïti lors de la conférence ministérielle de bailleurs de fonds. De fait, les contributions prévues du Canada s'élèvent à plus de 100 millions de dollars par année pour les cinq prochaines années.

Le Comité ne doute pas de l'ampleur de l'effort du Canada ni des objectifs recherchés. La contribution du Canada peut être un élément important de l'effort immense qui sera nécessaire pour extirper Haïti de sa misère et de son insécurité chroniques. À ce propos, l'économiste Jeffrey Sachs, conseiller pour les objectifs de développement du Millénaire auprès du Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan, a estimé qu'Haïti aura besoin de jusqu'à 850 millions de dollars par année en assistance pour atteindre les objectifs de l'ONU d'ici à 2015. Mais la valeur de l'aide n'est pas en soi un étalon de mesure de la réussite d'une intervention en Haïti. Ce qui comptera au bout du compte, ce seront les témoignages tangibles sur le terrain des leçons apprises et des résultats obtenus. Sur ce plan, et cela est essentiel pendant la durée du CCI, prorogé jusqu'en 2007, il faut que le gouvernement du Canada puisse faire la démonstration aux Canadiens que son aide en Haïti fait progresser concrètement l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement.

²⁵ ACDI, « Coopération Canada-Haïti. Synthèse des résultats dans le contexte du Cadre de Coopération Intérimaire (Avril 2004 — Mars 2006) — Rapport final », juillet 2006.

²⁶ FAAE, *Témoignages*, séance n° 14, 21 juin 2006, p. 12.

fragiles²⁴. Au nombre des conclusions cruciales contenues dans le rapport de l'ACDI se trouvent les suivantes :

- En l'absence d'engagement politique décisif pour garantir l'aide même en situation de partenariat difficile, l'affectation de l'aide est de plus en plus sensible aux crises du moment, au lieu d'être fondée sur une stratégie de planification à long terme. (p. 12)

- Les programmes dictés par les donateurs et la conditionnalité ont eu des effets plus négatifs que positifs : engagement mitigé et mise en œuvre inefficace par le gouvernement d'Haïti associé à de la frustration, de la lassitude à l'endroit d'Haïti et même à un mouvement de retrait de la part des donateurs. À elle seule, la conditionnalité appliquée par les donateurs n'a pas réussi à réformer le système ou conduire à la stabilité. (p. 14)

- L'aide apportée aux ONG a renforcé leur capacité à générer une demande locale en faveur de réformes. En revanche, elle a aussi miné les efforts pour renforcer la bonne gouvernance. Dans le cas d'Haïti, ces acteurs [les ONG locales] ont été utilisés comme moyen de contourner les frustrations occasionnées par la collaboration avec le gouvernement, [ce qui a] donné naissance à des systèmes parallèles de prestation de services, privant ainsi l'État de la légitimité, de la capacité et de la volonté d'offrir les services de base. (p. 14)

- « L'évaluation interne effectuée par l'ACDI de ses 450 projets a permis de constater que ceux-ci étaient trop dispersés et ne permettaient pas d'obtenir un nombre satisfaisant de résultats. Les projets étaient financés à très court terme, enlevant du coup toute possibilité de continuité, donc de changement significatif. » (p. 15)

- La période antérieure à 2004 a été marquée par l'absence de facteurs propices à l'apparition d'un sentiment d'appropriation du processus de développement, une méfiance entre les donateurs et le gouvernement haïtien, le manque d'harmonisation des pratiques des donateurs et d'alignement sur les priorités nationales, l'absence de cadre d'intervention stratégique et donc de cohérence entre les interventions. (p. 15-16)

Les bailleurs de fonds affirment que depuis 2004 il a été tenu compte de ces conclusions cruciales dans la programmation relevant des quatre secteurs prioritaires du CCI : assurer une meilleure gouvernance politique et promouvoir le dialogue national; renforcer la gouvernance économique et contribuer au développement institutionnel; favoriser la relance économique; améliorer l'accès aux services de base et l'aide humanitaire. Un rapport publié en juillet 2005 par le Comité conjoint de mise en œuvre et de suivi du cadre de coopération intermédiaire, dont le Canada faisait partie, énumérerait un certain nombre de réalisations mesurables. Plus précisément, en ce qui concerne l'aide du Canada à Haïti, l'ACDI a fourni au Comité

État membre²¹ ». Une décennie plus tard, pourtant, Aristide contraint à un exil controversé, le pays semblait plus que jamais en proie au chaos. En dépit des missions onusiennes successives et des milliards de dollars d'aide, ces espoirs naissants ont été anéantis et un nouveau cycle d'interventions s'est avéré nécessaire.

Les analyses des échecs qui ont marqué ces années ne manquent pas. Lorsque le vice-président de l'ACDI, direction générale des Amériques, Guillermo Rischynski, a comparu devant le Comité lors d'une série d'audiences à l'époque de l'intervention militaire multinationale de mars 2004, il a admis que le Canada et d'autres donateurs ont eu à repenser de fond en comble leur stratégie vis-à-vis d'Haïti. Il a ajouté : « Dans un contexte aussi difficile que celui d'Haïti, des résultats durables ne peuvent être obtenus qu'à très longue échéance. Or, durant une période si longue, il y a un grand risque d'erreurs et d'échecs. Nous reconnaissons également que pour assurer la coopération au développement en Haïti, il est essentiel de créer une solide base institutionnelle à longue échéance, faute de quoi, les résultats obtenus ne seront que d'ordre humanitaire²². »

M. Rischynski prévoyait pour le Canada un engagement de 10 à 20 ans.

Le Cadre de coopération intermédiaire multi donateurs de 2004-2006 conclu avec le gouvernement intermédiaire d'Haïti affirmait reposer sur les leçons tirées du passé pour ce qui a trait à l'assistance fournie à Haïti et acceptait que la communauté internationale assume une partie de la responsabilité de cet échec. Il est dit dans le CCI : « Les bailleurs de fonds reconnaissent un manque d'articulation, de cohérence et de vision stratégique dans leurs interventions. Les bailleurs ont souvent mis en place des structures 'projets' parallèles affaiblissant d'autant l'État, sans pour autant lui donner les moyens de coordonner cette aide externe et de développer des capacités d'absorption et d'exécution nationales. [...] Le recours au secteur privé ou à la société civile a été presque toujours systématisé, participant à une réelle décapitalisation de la fonction publique. » Les bailleurs de fonds ont vainement tenté de soumettre l'aide à une stricte conditionnalité puis ont retiré leur aide au moment de la crise. Cette inconstance de l'aide n'a fait qu'exacerber les difficultés. Le CCI juge que « cette politique d'investissement massif puis de retrait soudain est contre-productive et qu'il est important de maintenir une capacité organisationnelle et institutionnelle de l'administration publique²³ ».

Ces enseignements et d'autres se dégagent également de l'évaluation réalisée par l'ACDI elle-même des efforts du Canada en Haïti de 1994 à 2004 dans le cadre de l'initiative du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE en vue de formuler et de tester des principes pour l'engagement international dans les États

²¹ David Malone et Sebastian von Einsiedel, « Peace and Democracy for Haïti: A UN Mission Impossible », *International Relations*, Vol. 20, No 2, 2006, p. 153. Les auteurs présentent une analyse critique détaillée des insuffisances des efforts sanctionnés par l'ONU en Haïti depuis 1990.

²² FAAE, *Témoignages*, 37^e législature, troisième session, séance n° 9, 30 mars 2004.

²³ *Cadre de coopération intermédiaire 2004-2006*, Rapport de synthèse, juillet 2004, pp. 5-6.

la situation est tout aussi sombre en matière de sécurité humaine et de droits humains. En effet, avec quelque 170 000 armes légères en circulation, peu de progrès ont été enregistrés dans le désarmement des bandes violentes, la lutte contre l'impunité et la réforme de la justice et du système pénal¹⁷. Et il y a la dette étrangère importante d'Haïti, qui s'établit cette année à 1,4 milliard de dollars et qui oblige le gouvernement haïtien à affecter 60 millions de dollars annuellement à son remboursement.

Le Cadre de coopération intermédiaire (CCI) des donateurs, mis en place après l'intervention militaire sanctionnée par l'ONU en 2004 (à laquelle le Canada a brièvement contribué 500 soldats), qualifie la situation socioéconomique d'Haïti d'« alarmante » et affirme sans détour que « les résultats de la coopération sur les dix dernières années sont très en deçà des attentes¹⁸ ». Entre 1994 et 2004, l'aide à Haïti a atteint au total 2,5 milliards de dollars US (par rapport aux plus de quatre milliards de dollars rapatriés par les quelque 2 millions d'Haïtiens de la diaspora).

Prorogé jusqu'en septembre 2007, le CCI est le texte de référence pour les interventions des donateurs et sera jugé à ses résultats. Comme l'analyste haïtienne Suzy Castor l'a affirmé, la crise permanente en Haïti est aussi une crise de l'aide internationale apportée à ce pays, qu'elle décrit carrément de « gouffre »¹⁹. Il est à espérer que de nouvelles démarches coordonnées seront plus fructueuses. Fait troublant, en 2002, au moment où beaucoup de bailleurs de fonds avaient réduit ou supprimé leur programme en raison de l'extrême instabilité du pays, Haïti arrivait au 146^e rang de l'indice du développement humain (IDH) de l'ONU. Or en 2005, un an après l'adoption du CCI, Haïti était tombé en 153^e place. En 2006, le *Rapport mondial sur le développement humain* le plaçait au 154^e rang.²⁰ La dure réalité, c'est qu'Haïti a une longue pente à remonter pour s'arracher au désespoir.

Dans les années 90, des interventions internationales énergiques avaient fait naître l'espoir qu'Haïti était enfin sur la voie de la démocratie. Il a été signalé que le retour au pouvoir en 1994 du président démocratiquement élu Jean-Bertrand Aristide représentait la première et unique fois jusqu'à ce jour que « le conseil de sécurité autorisait le recours à la force pour rétablir la démocratie dans un

17

Pour plus de preuves de la gravité de la situation depuis le départ forcé de l'ancien président élu Jean-Bertrand Aristide en 2004, voir Athena Kolbe et Royce Hutson, "Human rights abuse and other criminal violations in Port-au-Prince, Haïti: a random survey of households", publié en ligne dans *The Lancet*, 31 août 2006 (www.thelancet.com). « Nos résultats, disent les auteurs, indiquent que le crime et la violation systématique des droits de l'homme sont courants à Port-au-Prince. Même si des criminels sont le plus souvent identifiés comme les auteurs de ces actes, des acteurs politiques et des soldats de l'ONU le sont aussi fréquemment. Ces observations montrent qu'il faut une intervention systématique du gouvernement nouvellement élu d'Haïti, de l'ONU et des organismes de services sociaux pour remédier aux conséquences juridiques, médicales, psychologiques et économiques de la criminalité et des violations généralisées des droits de l'homme. »

18

Cadre de coopération intermédiaire 2004-2006, Rapport de synthèse, juillet 2004, p. ix.

19

Suzy Castor, "La difficile sortie d'une longue transition", dans Shamsie et Thompson (2006), p. 125.

20

Voir Programme des Nations Unies pour le développement, *Human Development Report 2006*, Paigraive Macmillan, Houndmills and New York, 2006, Table 1, p. 285
<http://hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/report/HDR06-complete.pdf>.

directrices qui régissent les interventions du Canada dans un État fragile comme Haïti ou des résultats obtenus grâce aux sommes considérables dépensées en son nom. Quand on lui aura donné de bonnes explications, elle acceptera, croyons-nous, les risques associés à ces interventions forcément complexes et difficiles.

Le Comité estime que le gouvernement doit mieux préciser et faire connaître aux Canadiens tant les objectifs que les résultats des interventions canadiennes dans les États fragiles. Des jalons précis, dont les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), devraient être fixés pour chaque État bénéficiaire, comme Haïti, pour que la part du Canada dans l'atteinte de ces objectifs puisse être évaluée périodiquement.

RECOMMANDATION 1

Dans un cadre stratégique clair sur le rôle du Canada dans les États fragiles, le gouvernement devrait énoncer des objectifs concrets, axés sur les objectifs du Millénaire pour le développement et la lutte contre la corruption, pour les interventions pangouvernementales canadiennes dans les États bénéficiaires. Le gouvernement devrait par la suite déposer au Parlement des rapports annuels de situation détaillant, pour chaque pays, l'ensemble des sommes dépensées et les résultats obtenus par rapport aux objectifs énoncés.

III. Interventions des donateurs : Haïti à la croisée des chemins Tirer les enseignements du passé

Ce gouvernement a l'intention de rester en Haïti tant et aussi longtemps que ce sera nécessaire, afin de compléter les tâches de renforcement des efforts internationaux avec les autres partenaires. Notre travail n'est pas encore terminé. Le Canada y sera donc pour une période indéfinie.

¹⁶ Peter MacKay, ministre des Affaires étrangères

La situation à Haïti est profondément troublante et met en doute l'efficacité des interventions internationales à ce jour. Les deux tiers à peu près de la population vivent en deçà du seuil de pauvreté établi par l'ONU, en régions rurales, où habitent près de 60 p. 100 des Haïtiens, la situation est pire encore. De fait, Haïti est aujourd'hui plus pauvre qu'elle ne l'était il y a un demi-siècle. Le revenu annuel par habitant n'est que de 390 dollars US, à peine 52 p. 100 des adultes savent lire et écrire, l'espérance de vie est de 52 ans et en régression. Au moins le tiers — et selon certaines estimations plus de la moitié — des enfants en âge de fréquenter l'école élémentaire ne sont pas scolarisés. Des témoins ont déclaré au Comité que

• **Analyse approfondie** reposant sur le contexte régional et national, dans laquelle sont précisées les sources d'instabilité et de conflit ainsi que les possibilités d'amélioration.

• Accent mis sur la **prévention non la réaction** pour s'assurer que le Canada maximise l'impact sur la sécurité humaine ainsi que sur la réduction de la pauvreté et minimise les effets négatifs sur les citoyens et leurs collectivités.

• **Évaluation régulière** et, dans la mesure du possible, processus de recherche-action pour évaluer la pertinence et l'efficacité des programmes et approches du Canada.

• **Partenariats multi donateurs** pour favoriser un consensus général au regard des initiatives de programmation et renforcer collectivement la capacité et la confiance entre l'État et les acteurs non étatiques.

• Engagement de promouvoir un **dialogue continu avec les principales parties prenantes.**

• **Coordination accrue des donateurs** et meilleure **harmonisation** des politiques et des pratiques, particulièrement dans les États fragiles où l'incohérence des donateurs et l'imprévisibilité de l'aide ont eu un effet déstabilisateur.

• **Partage de la responsabilité** au regard du développement entre les donateurs et les gouvernements fragiles, les organisations régionales et la société civile¹².

Toutes ces exhortations sentées placent toutefois le Comité devant la grande question : comment ces préceptes sont-ils appliqués concrètement à l'action du Canada et, chose tout aussi importante, avec quels résultats?

Dans le document de l'ACDI, il est dit : « Dans les États fragiles, les enjeux étant très élevés, les donateurs doivent être assujettis aux normes de pratiques et de rendement les plus élevées et les plus rigoureuses¹³. » Et comme l'a déclaré dans son témoignage le vice-président de l'ACDI, Stephen Wallace, « il est essentiel d'établir une structure claire, transparente, élaborée et responsable en ce qui concerne les résultats. C'est absolument fondamental¹⁴. » Le Comité est on ne peut plus d'accord. Il a d'ailleurs recommandé à l'unanimité l'adoption de mesures législatives établissant un cadre de responsabilisation pour toute l'aide publique au développement fournie par le Canada¹⁵. Mais on doute, à l'heure actuelle, que la population canadienne ait une idée nette des raisons stratégiques et des lignes

¹² *Ibid.*, pp. 13-14 (en gras dans l'original).

¹³ *Ibid.*, p. 29.

¹⁴ FAAE, *Témoignages*, séance n° 14, juin 2006, p. 19.

¹⁵ Le rapport du Comité recommandant un tel cadre a été déposé à la Chambre des communes le 13 juin 2005 et adopté par celle-ci le 28 juin de la même année.

non seulement lorsqu'ils sont engagés sur la voie de la dérouté, mais aussi lorsqu'ils redevenaient viables¹⁰.

Il est évident que les États fragiles ne sont pas les États performants qui répondent aux critères leur permettant d'être sélectionnés comme « partenaires de développement » à long terme, et c'est pourquoi Haïti ne figure pas sur la liste de ces 25 pays annoncés par l'ACDI en 2005, dans lesquels doit se concentrer l'APD bilatérale. Il faut une autre méthode pour ce que l'on appelle le « partenariat difficile » avec les États fragiles. Depuis plusieurs années, les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, dont le Canada, peinent à élaborer des lignes directrices régissant les interventions dans ces États qui maximiseraient leurs effets bénéfiques et minimiseraient leurs effets néfastes involontaires. En 2005, l'OCDE a adopté un projet de *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles*, dont le Canada a accepté de piloter l'application au cas haïtien¹¹.

Le Comité reconnaît ce qui se fait déjà pour améliorer le comportement des donateurs. Il s'est engagé à l'OCDE un consensus sur la nécessité d'adopter des approches pangouvernementales intégrées, cohérentes et coordonnées tant dans les pays donateurs qu'entre eux. Les donateurs doivent se joindre à des partenaires partisans de la réforme dans des États comme Haïti pour réaliser un programme commun de changement à long terme. Dans son *Énoncé de politique internationale*, le Canada a déclaré avoir l'intention d'appliquer cette approche pangouvernementale dans le cas des États fragiles. Le document précité de l'ACDI énumère également une série de « leçons tirées pour accroître l'efficacité des interventions canadiennes et internationales » :

- Capacité accrue d'avoir et de mettre à contribution des réseaux et des agents locaux de changement pour l'ouverture à la diversité ainsi que d'en augmenter le nombre afin d'aider à déterminer les points d'ancrage de la programmation.
- Approche flexible du développement dans les États fragiles afin de pouvoir répondre aux demandes et besoins changeants.
- Attentes à court terme raisonnables et réalistes, complétées par une vision à long terme.
- Volonté de maintenir son appui, autant que possible, pendant les périodes d'instabilité et d'incertitude.

¹⁰ ACDI, « Sur la voie du rétablissement : Briser le cycle de la pauvreté et de la fragilité — Lignes directrices pour une coopération au développement efficace dans les États fragiles », novembre 2005, p. 6.

¹¹ On trouvera en ligne à l'adresse suivante le texte des principes du CAD de l'OCDE : [http://www.ojls.oecd.org/ojls/2005doc.nsf/7b20c1f93939d029c125685d005300b1/69ed09c5bd4848acac1256fd0036925d4\\$FILE/JT00188127.PDF#search=%22Principes%20pour%20l%27%20engagement%20international%20dans%20les%20%C3%89tats%20fragiles%22.](http://www.ojls.oecd.org/ojls/2005doc.nsf/7b20c1f93939d029c125685d005300b1/69ed09c5bd4848acac1256fd0036925d4$FILE/JT00188127.PDF#search=%22Principes%20pour%20l%27%20engagement%20international%20dans%20les%20%C3%89tats%20fragiles%22.)

nous et sur lequel nous ne portons pas le même regard que les États-Unis ou la France. Et c'est un pays où nous avons échoué, malgré nos engagements antérieurs, et où nous n'avons plus le droit d'échouer.

Pour examiner le rôle du Canada en Haïti, le Comité a tenu huit séances en mai et juin 2006 et entendu 27 témoins, dont les ministres des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, le directeur général des élections du Canada, ainsi que des hauts fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et la Défense nationale, de l'ACDI et de la GRC. Ce large éventail de témoins gouvernementaux est en lui-même révélateur de la globalité qui caractérise les interventions complexes tentées en Haïti et dans d'autres États fragiles. Il est apparu clairement que les demi-mesures exécutées en vase clos sont vouées à l'échec.

Ce court rapport a pour but de regrouper les conclusions issues de ces témoignages et les leçons tirées des interventions passées, qui donnent des indications prometteuses pour l'avenir de la politique canadienne. Le Comité ne prétend pas offrir *la* solution aux maux d'Haïti. Le présent document est du reste le prélude à une étude plus vaste que le Comité compte réaliser sur l'appui du Canada au développement démocratique international. Haïti sera, on s'en doute, un des principaux cas d'assistance à examiner. Les audiences préliminaires permettront d'ores et déjà au Comité de formuler quelques recommandations destinées à renforcer la politique du Canada à l'endroit d'Haïti comme cas d'intervention complexe dans un État fragile.

II. Haïti et les stratégies d'aide aux États fragiles

Avant d'examiner le cas particulier d'Haïti, précisons d'abord ce que l'on entend par « État fragile », telle que l'expression est employée par les gouvernements donateurs, et définissons l'état actuel de la question dans l'esprit des bailleurs de fonds quant à ce qui constitue la meilleure façon d'aborder les interventions dans ces États. Citons un document récent de l'ACDI :

Même s'il n'existe aucune définition universelle d'« État fragile », on considère **fragile** tout État dont le gouvernement n'est pas disposé à assumer les fonctions fondamentales de l'État ou qui n'a pas la capacité de le faire. Ces fonctions sont entre autres les suivantes : assurer la sécurité et l'autorité légitime; protéger, promouvoir et faire respecter les droits de la personne et l'égalité entre les sexes; respecter la primauté du droit; fournir les services de base (par exemple en matière de santé et d'éducation, de l'appui au secteur privé et de la protection de l'environnement). Lorsque l'État ne remplit pas ses fonctions étatiques fondamentales de façon fiable et que la population ne peut avoir accès aux services susmentionnés, cela entraîne une érosion de la légitimité de l'État et risque de provoquer une rupture du pacte social fondé sur la confiance et la coopération tant au sein de la société civile qu'entre la société civile et l'État. Les États sont fragiles

vie des Haïtiens. Dans ce contexte, le Comité appuie vigoureusement l'engagement pris par le gouvernement d'accorder un financement pluriannuel pour la reconstruction et le développement d'Haïti passé l'échéance du Cadre de coopération intermédiaire (CCI) des donateurs conclu avec Haïti, et prorogé jusqu'en septembre 2007⁷, en accord avec les priorités fixées par le nouveau gouvernement démocratiquement élu d'Haïti. Des projets d'aide au chapitre des infrastructures devraient notamment aider Haïti à respecter ses priorités en la matière. La corruption endémique est un autre problème qu'il faut enrayer, a souligné M. Jacques Bernard, directeur général du Conseil électoral provisoire d'Haïti :

Si le pays ne peut imposer lui-même la discipline, je crois qu'une des conditionnalités de l'aide étrangère doit être un programme systématique de lutte à la corruption. A vrai dire, Haïti ne s'est jamais développé et est resté derrière la plupart des autres pays d'Amérique centrale et des Caraïbes notamment à cause de la corruption. Dans les années 50, Haïti se trouvait au même niveau de développement économique et était peut-être même plus avancé que bon nombre de ces pays. Aujourd'hui, ils sont 100 ans en avance. L'ensemble du problème peut être lié à la corruption.⁸

Par ailleurs, nous sommes conscients que l'on n'a pas atteint les objectifs fixés lors des précédentes grandes interventions et initiatives de financement des donateurs. Cette fois-ci, il faudra faire beaucoup mieux. En outre, le cas d'Haïti recoupe les dimensions diplomatique, développementale et sécuritaire de la politique internationale et exige des gouvernements donateurs, le Canada y compris, des actions plus intégrées, plus cohérentes et mieux coordonnées. Lorsque le Comité a décidé d'examiner comment le Canada peut être le plus productif possible dans les interventions complexes exigeant une multiplicité d'instruments d'engagement international — ce que l'on appelle parfois l'approche pangouvernementale — Haïti est apparu comme la pierre de touche toute désignée pour juger de la politique canadienne jusqu'à ce jour. Le Comité se souvient des propos de Robert Greenhill en 2005 à la veille de sa nomination à la présidence de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) :

Quant aux domaines sur lesquels doit porter notre effort, nous pouvons faire des interventions de sécurité dans une perspective de développement, ou bien des interventions de réduction de la pauvreté, et les deux se recoupent dans des pays comme Haïti ou l'Afghanistan, où il faut trouver une formule conjointe, même si c'est difficile.

Cela étant dit, si je devais choisir un endroit du monde où le Canada puisse agir de façon décisive, à condition d'avoir le courage et la détermination de le faire, ce serait Haïti.

Haïti est un pays dont nous parlons la langue, avec lequel nous avons des relations démographiques, qui est situé dans le même hémisphère que

⁷ Sur les 520 millions de dollars d'engagement financier canadien destiné à Haïti pour la période de 2006 à 2011, 135,5 millions seront affectés à la période de prorogation du CCI allant de juillet 2006 à septembre 2007.

⁸ FAAE, *Témoignages*, séance n° 5, 30 mai 2006, p. 17. Dans l'indice annuel de corruption publié par Transparency International le 6 novembre 2006, un document qui indique à quel point la corruption est un problème grave et persistant, Haïti arrive au dernier rang parmi les 163 pays recensés.

font foi les citations ci-dessus, Haïti vit une situation de crise et constitue le parfait exemple de ce que les spécialistes de la politique internationale appellent un État « fragile » ou « en déroute »⁵. Ce pays, qui a célébré le bicentenaire de son indépendance en 2004, a pourtant subi de multiples intrusions étrangères et souffert des décennies de dictature brutale, de mauvaise gouvernance et de violence politique. Les élections générales de 2006 ont ranimé l'espoir d'un changement pour le mieux. Pourtant, d'énormes difficultés demeurent dans l'édification d'un État démocratique fonctionnel capable de répondre aux besoins de la majorité indigente d'Haïti. Le problème se retrouve dans tous les secteurs. Il n'y a pas de solution miracle. Et comme il est indiqué dans les citations apparaissant en début de rapport, ce sont les Haïtiens eux-mêmes qui, avec l'aide de leurs partenaires internationaux, doivent amorcer les changements qui s'imposent dans leur pays. Le Comité reconnaît que les interventions de la communauté internationale n'ont pas toujours été à la hauteur dans le passé, particulièrement au cours des dernières années, et il pense notamment à la controverse entourant le rôle du Canada en Haïti. Il entrevoit cependant un avenir placé sous le signe de la solidarité avec le peuple et le nouveau gouvernement d'Haïti, dans leurs efforts sur les plans de la sécurité, du développement et de la démocratie.

De gros intérêts canadiens sont en jeu en Haïti, d'où sont issues notamment quelque 100 000 familles composant la diaspora haïtienne établie au Canada, en particulier au Québec. Longtemps avant qu'il ne commence à accorder à Haïti de l'aide publique au développement (APD), dans les années 60, le Canada était présent dans ce pays. En tout, le Canada a versé plus de 700 millions de dollars à Haïti ces dernières décennies, dont près de 200 millions engagés dans les deux dernières années. Haïti est devenu le plus important bénéficiaire de l'aide canadienne dans les Amériques et, après l'Afghanistan, le deuxième dans le monde. Le Canada est aussi pour Haïti le troisième donateur en importance après les États-Unis et l'Union européenne; de fait, il est le plus généreux de tous par habitant. De plus, le 25 juillet 2006, à l'occasion de la Conférence internationale de donateurs pour le développement social et économique d'Haïti, le Canada a annoncé qu'il allait affecter 520 millions de dollars en aide à Haïti au cours de la période quinquennale s'étendant de juillet 2006 à septembre 2011⁶.

C'est donc dire que le Canada a beaucoup investi dans ce petit pays insulaire de 8,3 millions d'habitants. L'enjeu pour le Canada est de pouvoir montrer que tous ses efforts se traduisent par des améliorations réelles et durables dans la

⁵ Selon le deuxième indice annuel des États en déroute publié par le magazine *Foreign Policy*, Haïti est le huitième État le plus vulnérable au monde. Parmi les dix premiers figurent le Soudan, la République d'Afghanistan (numéro mai/juin, p. 53).

⁶ Agence canadienne de développement international (ACDI). « Le gouvernement du Canada démontre son appui à la reconstruction d'Haïti », communiqué de presse, 25 juillet 2006 (consultable en ligne à l'adresse <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/acdi-cida.nsf/Fr/MIC-72594751-J7H7QpenDocument>). D'après le gouvernement, l'aide est censée appuyer les priorités du gouvernement nouvellement élu d'Haïti pendant son mandat de cinq ans. La somme sera composée de 485 millions provenant de l'ACDI, de 15 millions du Fonds pour la paix et la sécurité dans le monde du ministère des Affaires étrangères et de 20 millions au moyen de l'Arrangement pour la police civile au Canada (GRC) dans le cadre de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH).

LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA MISE À L'ÉPREUVE EN HAÏTI

1. Introduction : Tirer les leçons du cas haïtien

À l'heure actuelle, Haïti est un pays divisé aux prises avec une crise politique, économique, écologique et sociale. Les taux de VIH/sida comptent parmi les plus élevés de l'hémisphère occidental. Exacerbée par la profusion d'armes légères aux mains d'acteurs tant étatiques que non étatiques, la violence a saboté les tentatives d'établir la primauté du droit, instaurant ainsi un climat général d'insécurité. Le gouvernement de transition était privé de légitimité populaire et les infrastructures étatiques sont remarquablement absentes dans la plus grande partie du pays, surtout dans les régions rurales. Bref, selon la plupart des étalons de mesure, Haïti est un Etat fragile.

¹ Yasmine Shamsie et Andrew Thompson

[...] nous n'allons pas perdre de vue le fait que peut-être aucune facette de la société haïtienne n'est épargnée par la crise. Haïti constitue peut-être l'exemple par excellence de ce qu'on appelle un « Etat fragile ».

Surintendant principal David Beer de la GRC²

Peut-être le plus grand enseignement à tirer des efforts passés [des donateurs] est que les Haïtiens eux-mêmes prennent la direction et la responsabilité de la mise en œuvre de leur programme de développement. Pour que les Haïtiens prennent leur avenir en main, il faut absolument la participation de tous les secteurs de la société.

Peter Mackay, ministre des Affaires étrangères³

Nous ne pouvons pas nous permettre de ne pas changer. Il y a urgence.

Daniel Dorsainvil, ministre des Finances d'Haïti⁴

Aucun autre cas que celui d'Haïti n'éprouve davantage la capacité d'intervention de la communauté internationale dans notre hémisphère. Comme en

- ¹ « Introduction » dans Yasmine Shamsie et Andrew Thompson (coord. de la publication), *Haïti: Hope for a Fragile State*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo, 2006, p. 1.
- ² FAAE, *Témoignages*, séance n° 6, 31 mai 2006, p. 13. Le surintendant principal Beer a servi en Haïti à titre de commissaire de police de l'ONU au sein de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH).
- ³ Comité permanent des affaires étrangères et du développement international (FAAE) de la Chambre des communes, *Témoignages*, séance n° 5, 30 mai 2006, p. 2.
- ⁴ Extrait de « Haïti : An Uphill Struggle », *The Economist*, 24 juin 2006, p. 46.

TABLE DES MATIÈRES

LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA MISE À L'ÉPREUVE EN HAÏTI.....	1
I. Introduction : Tirer les leçons du cas haïtien	1
II. Haïti et les stratégies d'aide aux États fragiles	4
III. Interventions des donateurs : Haïti à la croisée des chemins Tirer les renseignements du passé	7
IV. À faire en priorité pour raviver l'espoir en Haïti.....	12
Profiter de l'embellie postélectorale.....	12
Assurer la sécurité et la justice.....	14
S'attaquer à la pauvreté en Haïti.....	20
Créer les conditions nécessaires à la démocratie et à un État fonctionnel.....	23
V. Vers une stratégie à long terme durable de participation du Canada.....	26
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	29
ANNEXE A : VERSEMENTS D'AIDE À HAÏTI EN DÉCEMBRE 2005 PAR LES PRINCIPAUX DONATEURS EN VERTU DU CADRE DE COOPÉRATION INTÉRIMAIRES (CCI) 2004-2006	33
ANNEXE B : LISTE DES TÉMOINS.....	35
ANNEXE C : LISTE DES MÉMOIRES.....	39
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	41

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément à son mandat, énoncé à l'alinéa 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 10 mai 2006, le Comité a entrepris une étude sur le rôle du Canada lors d'interventions internationales complexes en mettant l'accent sur les efforts du Canada en Haïti et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

PRÉSIDENT

Kevin Sorenson

VICE-PRÉSIDENTS

Bernard Patry

Francine Lalonde

MEMBRES

Bill Casey

L'hon. Albina Guarnieri

Alexa McDonough

Peter Van Loan

Diane Bourgeois

Peter Goldring

L'hon. Keith Martin

Deepak Obhrai

L'hon. Bryon Wilfert

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Vivian Barbot

GREFFIER DU COMITÉ

Angela Crandall

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES Bibliothèque du Parlement

Gerald Schmitz, Analyste Principal

James Lee, Analyste

**LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA
MISE À L'ÉPREUVE EN HAÏTI**

**Rapport du Comité permanent
des affaires étrangères et du développement
international**

**Kevin Sorenson, député
Président**

DÉCEMBRE 2006



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>
En vente : Communication Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU CANADA
MISE À L'ÉPREUVE EN HAÏTI**

**Rapport du Comité permanent
des affaires étrangères et du développement
international**

**Kevin Sorenson, député
Président**

DÉCEMBRE 2006

**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

